

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DROIT FRANÇAIS

LES

CAISSES DE RETRAITES

DES FONCTIONNAIRES

COMMUNAUX ET DÉPARTEMENTAUX

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue le 27 mai 1899, à 8 heures et demie

PAR

HILAIRE COMBARIEU

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur
CHAVEGRIN, professeur

NANCY

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT ET C^{ie}

18, RUE DES GLACIS, 18

1899

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DROIT FRANÇAIS

LES

CAISSES DE RETRAITES

DES FONCTIONNAIRES

COMMUNAUX ET DÉPARTEMENTAUX

THÈSE DE DOCTORAT

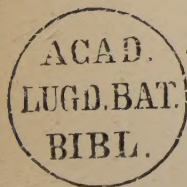
Soutenue le 27 mai 1899, à 8 heures et demie

PAR

HILAIRE COMBARIEU

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants : { MM. LARNAUDE, professeur
CHAVEGRIN, professeur



NANCY

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT ET C^{ie}

18, RUE DES GLACIS, 18

1899

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les Thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

MEIS

DES

CAISSES DE RETRAITES

DES FONCTIONNAIRES

COMMUNAUX ET DÉPARTEMENTAUX

INTRODUCTION

§ 1^{er}. Du devoir et de l'intérêt qu'il y a pour tout employeur à organiser un service de retraites en faveur de ses employés. Position de la question. — § 2. Historique de l'organisation du service des retraites des employés départementaux et communaux. — Art. 1^{er}. Pourquoi ces employés ne pouvaient recevoir pension sur les fonds du Trésor. — Art. 2. Tentative d'une création de caisse centrale pour les employés départementaux en 1821. Circulaire du ministre de l'intérieur du 5 juillet 1821 : ses effets. — Art. 3. Date de la création des caisses de retraites communales. — § 3. Pourquoi les systèmes de retraites ne sont pas plus nombreux. — Difficulté du problème à résoudre. Position de ce problème. — § 4. Principes généraux relatifs à la solution du problème des retraites : nécessité de caisses spéciales. Dangers que fait courir leur absence. — § 5. Division du sujet : 1^o Établissement d'une caisse; 2^o Organisation d'une caisse; 3^o Application et fonctionnement d'une caisse.

§ 1^{er}. — DU DEVOIR ET DE L'INTÉRÊT QU'IL Y A POUR TOUT
EMPLOYEUR A ORGANISER UN SERVICE DE RETRAITES EN
FAVEUR DE SES EMPLOYÉS.

L'homme, vivant de son travail et doué de la faculté de prévoir, sait qu'un jour viendra où la maladie, l'âge et les infirmités lui interdiront tout moyen de gagner sa vie. La misère pourrait l'atteindre à son tour. Il doit donc

se prémunir contre elle, en s'assurant, pendant qu'il est en possession de toutes ses facultés, la propriété, pour l'avenir, d'un pécule ou d'une rente.

Si sa rémunération journalière résulte de la vente du travail qu'il produit, c'est sur le bénéfice de cette vente qu'il prélèvera la somme nécessaire pour former un capital d'assurance ; il aura lui-même exclusivement les charges de sa prévoyance. Si sa rémunération résulte d'un salaire ou d'un traitement, c'est sur ce traitement que sera prélevée cette somme. L'intervention d'un tiers, qui a été nécessaire pour opérer le paiement du travail quotidien, ne doit-elle pas se produire également pour faciliter l'œuvre de prévoyance ?

L'employeur pourrait rester indifférent. Mais, s'il est soucieux de ses propres intérêts autant que de ses devoirs, il interviendra, soit en obligeant l'employé à prévoir et prélevant alors lui-même une somme déterminée sur le salaire ou le traitement qu'il lui paie, soit en prélevant une quote-part de ses propres revenus ou de ses bénéfices, soit en associant les deux procédés.

L'intérêt de l'ouvrier ou de l'employé est évident. Le devoir du patron ne nous paraît pas moins réel : la prospérité de ses affaires personnelles est due en partie aux soins du travail de l'ouvrier ou de la gestion de l'employé. Enfin l'intérêt de l'employeur ne nous semble pas plus douteux ; car la facilité du recrutement des employés ou des ouvriers varie en raison directe des bénéfices qui leur seront assurés ; le travail sera plus assidu : l'ouvrier ou l'employé ne cherchera pas non plus, ou cherchera moins à se prémunir contre l'âge ou les infirmités, par

des spéculations extérieures ; le travail sera peut-être mieux fait, car l'employeur ne sera pas retenu par le scrupule de renvoyer, pour le laisser sans ressources, un ouvrier ou un employé vieilli, dont le travail est devenu insuffisant ; si ce travail est apprécié, au contraire, on aura la possibilité de retenir son auteur par de sages combinaisons du système de pension que l'on aura adopté.

Ces raisons déterminent tous les jours, dans le commerce ou dans l'industrie, des patrons à créer des caisses de retraites pour les ouvriers qu'ils emploient. Ce sont les mêmes raisons qui depuis longtemps ont amené l'État à servir des pensions à ses employés et à ses fonctionnaires ; ce sont elles encore qui ont conduit les départements et presque toutes les communes importantes à organiser des systèmes de retraites en faveur de leurs employés.

Notre but est d'étudier les moyens que les départements et les communes ont adoptés pour assurer à leurs employés des retraites correspondantes aux services qu'ils ont rendus, tout en se conformant aux principes du droit administratif qui régissent tous les actes de ces collectivités administratives.

§ 2. — HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DU SERVICE DES RETRAITES DES EMPLOYÉS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX.

Si tous les départements et toutes les communes n'ont pas organisé de systèmes de retraites, tous n'en ont pas moins compris la légitimité et la nécessité ; ils se sont rendu compte de l'intérêt spécial qui s'attache à cette

catégorie d'employés et de fonctionnaires dont les travaux sont si précieux, et dont la carrière et l'avenir sont cependant si limités. Le nombre croissant des pensionnés par les départements et les communes est bien là pour le prouver.

ART. 1^{er}. — Mais on ne pouvait songer à payer les pensions des employés communaux et départementaux sur les fonds du Trésor public, parce que le paiement des traitements s'effectue sur des fonds spéciaux. Les employés communaux sont, en effet, rémunérés sur les fonds du budget communal, et les employés départementaux, tantôt sur les fonds du budget départemental, tantôt sur les fonds d'abonnement alloués aux préfets, auxquels s'ajoutent des subventions votées sur le budget local.

La question fut, dès le premier Empire, résolue en ce sens; si le Gouvernement se mêla de sa solution, ce fut dans le seul but d'exercer ses pouvoirs de tutelle ou de contrôle sur les collectivités locales, mais jamais avec l'idée de rattacher le service des pensions des employés communaux et départementaux à celui qui s'effectuait sur les fonds du Trésor.

C'est ainsi que l'on répondait à quelques tentatives locales par l'avis du Conseil d'État du 12 novembre 1811, approuvé par l'Empereur le 17 novembre de la même année. En vertu de ces textes, le décret du 4 juillet 1806, qui avait organisé un système de pensions au profit des employés du ministère de l'intérieur, « devait servir de règle pour accorder des pensions de retraite à tous les employés qui, sans être directement attachés

au ministère de l'intérieur, dépendent de quelque administration départementale ou municipale ».

ART. 2. — S'il y eut une tentative de centralisation des caisses de retraites des employés départementaux, ce fut encore avec cette idée très arrêtée, que les pensions ne seraient servies que sur des fonds spéciaux. En effet, à la suite de l'ordonnance du 15 mai 1821, qui affectait au traitement des employés et gens de service des préfectures, les deux tiers des fonds d'abonnement consentis aux préfets, le ministre de l'intérieur élaborait le plan d'une caisse centrale de retraites au profit des employés départementaux, élaboration dont on trouve la trace dans une circulaire du 1^{er} mai 1822. La caisse devait être formée du produit d'une retenue opérée sur les deux tiers du fonds d'abonnement et sur les sommes que les conseils généraux seraient appelés à voter pendant un certain nombre d'années, pour former un premier fonds, représentant les services passés, sur lesquels il n'aurait pas été formé de retenues. On fixait les conditions d'admission à la retraite; on prévoyait des pensions en faveur des veuves et des orphelins, et des pensions exceptionnelles pour infirmités ou accidents. Il n'y eut que vingt-cinq adhésions en faveur de ce projet; et l'on constate, dans une circulaire du 17 avril 1824, que le ministre de l'intérieur avait renoncé à son idée.

Le 5 juillet 1825, l'idée des caisses de retraites était reprise sous une autre forme. Une circulaire de cette date encourageait les départements à organiser des systèmes de retraites avec caisse, et donnait même un mo-

dèle de règlement; ce modèle n'était d'ailleurs que la reproduction, à peu près exacte, du décret de 1806.

Cette circulaire eut une grosse influence, et, dès 1826, la plupart des départements prouvèrent qu'ils avaient entendu l'appel de l'autorité centrale. Presque toutes les caisses départementales datent en effet de cette époque.

ART. 3. — Mais si tous les départements ont leur caisse, moins en Algérie celui de Constantine, environ 150 communes seulement ont organisé un système de retraites : les caisses municipales ont été constituées plus tardivement. Presque toutes ne datent que de la période qui s'est écoulée entre 1850 et 1864. Fort peu d'entre elles ont été créées depuis cette époque; le nombre exact des caisses municipales existant en 1891 était de 130.

Cette différence entre les communes et les départements est facile à expliquer. Si les départements ont tous des services assez importants et sont tous assez riches pour supporter les charges d'une organisation de caisse de retraites, il est loin d'en être ainsi pour toutes les communes. Mais nous verrons si, en imitant des exemples déjà donnés et en utilisant une institution nationale existante, la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, ces communes ne se laissent pas entraîner trop loin par leurs craintes¹.

1. Nombre des employés départementaux et communaux pensionnés au 1^{er} janvier 1897 :

NOM DU DÉPARTEMENT.	Pensions payées		NOM DU DÉPARTEMENT.	Pensions payées	
	par le département.	par la commune.		par le département.	par la commune.
Ain.	45	»	Allier.	32	20
Aisne.	95	»	Alpes (Basses-).	33	»

§ 3. — POURQUOI LES CAISSES DE RETRAITES NE SONT PAS PLUS NOMBREUSES.

On ne peut nier cependant la grosse difficulté qu'il s'agit de vaincre, quand on organise un système de pensions, puisque l'on se trouve en présence d'intérêts parfaitement contradictoires : il faut donner à l'employé une pension dont la quotité réponde au but que l'on poursuit sans grever outre mesure le budget local ; or, si l'employé

NOM DU DÉPARTEMENT.	Pensions payées		NOM DU DÉPARTEMENT.	Pensions payées	
	par le département.	par la commune.		par le département.	par la commune.
Alpes (Hautes-).	24	»	Manche.	35	20
Alpes-Maritimes	39	»	Marne	52	173
Ardèche	31	4	Marne (Haute-)	44	»
Ardennes.	39	26	Mayenne	14	31
Ariège	26	»	Meurthe-et-Moselle	44	123
Aube	41	55	Meuse	38	49
Aude	47	»	Morbihan.	33	2
Aveyron	40	15	Nièvre	41	26
Bouches-du-Rhône	73	864	Nord	82	602
Calvados.	43	42	Oise	44	36
Cantal	22	»	Orne	37	13
Charente.	31	38	Pas-de-Calais.	66	44
Charente-Inférieure.	56	52	Puy-de-Dôme.	41	35
Cher.	25	35	Pyrénées (Basses-)	39	25
Corrèze	21	»	Pyrénées (Hautes-)	15	28
Corse.	35	»	Pyrénées-Orientales	25	31
Côte-d'Or.	40	38	Territoire de Belfort.	8	»
Côtes-du-Nord	34	»	Rhône	101	410
Creuse	17	»	Saône (Haute-)	42	3
Dordogne	46	10	Saône-et-Loire	43	32
Doubs	36	48	Sarthe	31	45
Drôme	31	»	Savoie	55	»
Eure	54	6	Savoie (Haute-)	18	»
Eure-et-Loir	23	»	Seine et Police	2,001	2,573
Finistère	66	65	Seine-Inférieure.	106	286
Gard.	36	102	Seine-et-Marne	43	»
Garonne (Haute-)	75	237	Seine-et-Oise	60	132
Gers	17	21	Deux-Sèvres	39	2
Gironde	66	755	Somme	57	235
Hérault.	46	98	Tarn	38	53
Ille-et-Vilaine.	44	61	Tarn-et-Garonne	41	28
Indre.	35	2	Var	33	176
Indre-et-Loire	12	53	Vaucluse.	33	83
Isère.	57	119	Vendée.	24	1
Jura	30	»	Vienne.	30	51
Landes.	31	»	Vienne (Haute-)	29	39
Loir-et-Cher	37	27	Vosges.	44	»
Loire	41	197	Yonne	48	»
Loire (Haute-)	15	9	Police, Paris	7,899	»
Loire-Inférieure.	28	101	Agents des commissaires des communes		
Loiret	34	47	suburbaines	»	58
Lot	35	»	Alger.	16	45
Lot-et-Garonne	63	33	Constantine.	»	»
Lozère	23	»	Oran.	12	»
Maine-et-Loire	37	102			

n'est pas aidé par des subventions locales, il ne parviendra jamais à se constituer un capital, dont la rente soit suffisante pour le mettre à l'abri du besoin; de là une charge considérable pour la collectivité locale, et que la limitation de ses ressources peut lui rendre difficile à supporter. Il faut donc trouver le moyen d'allouer à l'employé une pension suffisante et dont la quotité ne soit cependant pas de nature à compromettre la situation financière de la collectivité.

La recherche de ce procédé doit être très minutieuse, car il n'importe pas uniquement pour la seule collectivité de la protéger contre une générosité excessive de sa part et dont les effets seraient mal calculés, mais aussi pour l'État, dont la prospérité dépend de la prospérité totale des collectivités.

Il y a donc, en raison de la situation spéciale des départements et des communes, un double problème à résoudre : il ne s'agit pas seulement de découvrir le système le plus apte à ménager à la fois les intérêts de l'employé et de la collectivité, recherche qui s'impose à tous ceux qui veulent servir des pensions à leurs employés; il faut encore établir les principes qui régiront les rapports de l'État et des collectivités, à l'occasion de l'établissement et du fonctionnement du système adopté.

§ 4. — PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS A LA SOLUTION DU PROBLÈME DES RETRAITES.

Le premier devoir d'une collectivité qui veut servir des pensions à ses employés est de limiter ses charges, et,

pour en assurer le paiement, de former un capital spécial, en faveur d'une caisse particulière et dont le patrimoine soit indépendant du patrimoine local. La collectivité limite ses charges, en limitant les droits des futurs pensionnaires, en fixant des conditions pour l'obtention de leurs droits : on dit qu'elle organise un système de retraites. Elle doit aller plus loin et capitaliser à l'avance les sommes nécessaires pour faire face aux charges qui résulteront de l'adoption du système de retraites ; elle doit établir une caisse particulière : on dit qu'elle organise une caisse de retraites.

Ce n'est pas à penser qu'une pension servie à un employé par une collectivité résulte forcément d'une organisation dont les principes ont été fixés ainsi au préalable ; mais nous devons démontrer immédiatement le danger que court une collectivité en procédant d'une façon différente.

Accorder des pensions à des employés sans en avoir déterminé la quotité, sans avoir prévu des conditions pour en permettre l'obtention, en d'autres termes, sans avoir organisé un système de retraite, c'est grever le budget local sans compensation, sans limite, c'est ruiner la collectivité, c'est tarir inutilement les sources de l'impôt.

Mais le système de retraites, sans caisse spéciale pour assurer les charges qui en résultent, est peut-être plus désastreux ; car on a prévu pour l'employé l'existence de certains droits et l'on a oublié de rechercher les moyens financiers nécessaires pour y faire face. Pour employer un tel procédé, il faut vraiment trop oublier les intérêts du contribuable et de la circonscription même dont on a

la gestion. On s'assure peut-être les louanges de la génération contemporaine, mais c'est une popularité dont dépendra la prospérité des générations futures. Tout représentant d'une collectivité doit se pénétrer de cet intérêt profond : qu'il ne doit pas seulement travailler pour le présent, mais aussi pour l'avenir. Ce n'est pas ainsi cependant qu'a procédé l'État ; la loi de 1853 a créé des charges, elle a créé aussi quelques ressources pour y faire face, mais par le fait de l'absence d'une caisse spéciale, on ignore totalement si les dépenses et les ressources correspondent, et lorsqu'on a besoin d'argent, c'est aux contribuables que l'on s'adresse. Comme le dit M. Cheysson¹ : « On inscrit tous les ans au budget le crédit des pensions qui arrivent à échéance. Ce crédit est ce qu'il est ; on subit sa hausse fatale et continue ; on se borne à la constater et l'on y proportionne les sacrifices du Trésor sans savoir où l'on va. On est parti de 24 millions de charges annuelles en 1853, et l'on est arrivé à 60 millions en 1866 ; pendant cet intervalle, le nombre des parties prenantes est passé de 31,000 à 80,000. C'est une marée montante qui ne connaît pas de reflux. Où s'arrêtera-t-elle ? On ne saurait le dire, puisqu'on ne connaît pas la répartition des retraites par âge, renseignement pourtant indispensable au calcul des chances de survie et de la charge de pension. On ne sait pas davantage les droits déjà acquis des fonctionnaires en service, l'échéance à laquelle ces droits devraient s'exercer, la différence

1. *L'Imprévoyance dans les institutions de prévoyance.* (Réforme sociale du 1^{er} octobre 1888.)

entre le produit des retenues et des obligations corrélatives, c'est-à-dire la charge définitive du Trésor. En un mot, on ignore le bilan de la situation et l'importance exacte de la dette qui correspond tant aux pensions servies qu'aux pensions à servir. On a absorbé de plus en plus les sommes provenant de retenues, et l'on n'a constitué nulle part de réserves pour faire face à des engagements qui retombent de leurs poids, sans cesse croissant, sur les budgets annuels ! » « Que l'on suppose, dit d'autre part M. de Courcy¹, une maison de commerce faisant ce que fait l'État et engloutissant dans ses dépenses les retenues : il faudra un beau jour toute la maison de commerce pour répondre aux engagements. »

Tout le monde a compris les dangers de cette situation pour l'État, mais la dette qui en résulte est si grande, que l'on recule toujours devant sa liquidation et, pour ne pas remédier au mal, on va en l'aggravant.

Nous doutons qu'en présence d'un tel tableau beaucoup de collectivités aient l'idée de s'engager dans de semblables aventures, malgré les avantages trompeurs que présente un tel système au début de son fonctionnement, puisque l'on perçoit des retenues sur le traitement des fonctionnaires, sans avoir immédiatement de dépenses correspondantes à supporter.

§ 5. — DIVISION DU SUJET.

La collectivité, qui organise un système de retraites, doit donc créer une caisse spéciale, dont les revenus

1. *Les Caisses de prévoyance.*

assurent le service des pensions qu'elle s'est engagée à servir à ses employés. Pour rechercher les conditions les meilleures dans lesquelles peut être résolu le problème des pensions à l'aide de ces caisses, nous examinerons successivement comment on crée ces caisses, suivant quels principes on doit les organiser et comment elles fonctionnent ; de là, trois parties dans notre étude : l'établissement de la caisse, son organisation, son application ou son fonctionnement.

Nous entendons par « son établissement » la procédure d'organisation et les effets immédiats de cet établissement. L'institution d'une caisse de retraites est assez grave pour que l'on se préoccupe de la procédure d'organisation : pour faire un bon ouvrage, il faut un bon outil.

Nous entendons par « son organisation » tout ce qui touche au règlement de l'institution, c'est-à-dire à la détermination de ceux qui participeront à la caisse, à la fixation de leurs droits, des conditions à l'obtention de ces droits et des moyens financiers qui doivent en garantir le respect et l'exercice.

Nous verrons combien toutes ces questions sont liées entre elles, et les différents moyens de les résoudre ; en d'autres termes, les divers systèmes de caisses de retraite.

Nous entendons par « application ou fonctionnement » de la caisse, ce qui est relatif à la gestion des fonds accumulés par cette caisse, à la liquidation des droits acquis sur elle par les employés, au paiement des pensions ainsi liquidées.

Autant de problèmes que nous aurons successivement

à examiner. Leur solution ne différera pas sensiblement suivant que nous serons en présence d'une collectivité départementale ou communale ; nous n'étudierons donc pas les uns après les autres les systèmes de caisses de retraites des employés communaux et les systèmes de caisses de retraites des employés départementaux ; nous ne ferons que signaler les particularités inévitables par suite du rôle différent que jouent ces collectivités dans la vie nationale et par le fait de leur organisation spéciale.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTABLISSEMENT DE LA CAISSE

CHAPITRE PREMIER

CONFECTION DU RÈGLEMENT

§ 1^{er}. Initiative de l'établissement. A qui elle doit appartenir. — § 2. Confection proprement dite du règlement. — Art. 1^{er}. Confection d'un règlement de caisse départementale. Avant et après la loi de 1871. Effets et critique de la loi de 1871. Procédure actuelle. — Art. 2. Confection d'un règlement de caisse communale. Autorité compétente pour approuver le règlement. En vertu de quel texte. — Art. 3. De la modification du règlement. Distinction de la modification du règlement et de ce qui n'en est que l'application ou la codification.

§ 1^{er}. — INITIATIVE DE L'ÉTABLISSEMENT.

Dans la confection d'un règlement, il faut distinguer deux phases : l'initiative et la confection proprement dite.

L'initiative des organisations des caisses de retraites doit être entièrement laissée aux départements et aux communes. On peut les encourager ; nombreuses sont les circulaires qui ont agi dans ce sens, mais on ne saurait les contraindre à organiser. Une institution de retraites est une charge considérable ; celui qui doit la supporter doit aussi avoir la responsabilité de l'initiative.

Celle-ci appartiendra donc à la personnalité intéressée, c'est-à-dire à la commune ou au département ; l'initiative de cette nature est inhérente aux droits de cette personnalité : c'est en effet le patrimoine de cette personnalité que l'on engage. En vertu du même principe, s'il s'agissait d'établir une caisse de retraites en faveur d'établissements dépendant plus ou moins de la collectivité, mais dont le patrimoine serait distinct, comme celui des établissements de bienfaisance et d'assistance en général, c'est à l'autorité chargée de la gestion de leurs biens qu'appartiendrait l'initiative. Si le groupe des employés bénéficiaires de la caisse future dépendait d'un simple service public ou d'une simple individualité financière, sans personnalité, ce serait, suivant le cas, du département ou de la commune, chargé d'établir leur budget, que devrait émaner cette même initiative. C'est en effet le département ou la commune qui supportera en définitive les charges de l'institution organisée ; la jurisprudence du ministère de l'intérieur considère cependant, et avec beaucoup de raison, que l'on doit consulter les représentants du service ou de l'individualité financière intéressée.

§ 2. — CONFECTION PROPREMENT DITE DU RÈGLEMENT.

Celui à qui appartient l'initiative de l'établissement de la caisse doit aussi avoir l'initiative du règlement, c'est-à-dire la détermination des conditions à l'obtention des droits dont jouira un jour l'employé. Mais s'il appartient à l'autorité, chargée de la gestion des intérêts locaux,

de décider qu'une caisse de retraites sera établie, doit-il lui appartenir de décider définitivement sur le règlement lui-même de l'institution ? N'est-ce pas à ce moment précis que doit intervenir le pouvoir central pour éviter que les collectivités ne compromettent leur avenir financier par des règlements trop favorables aux employés, et sans s'assurer des moyens propres à satisfaire les droits reconnus aux intéressés par ce règlement ? N'est-il pas plus facile d'éviter le mal que d'y remédier ? Cette question de l'intervention du pouvoir central a été diversement résolue, suivant qu'il s'est agi de caisses créées par les départements ou par les communes ; nous examinerons donc successivement ces deux cas.

ART. 1^{er}. — Avant la loi de 1871, on avait pensé qu'il était préférable de réserver à l'autorité centrale le pouvoir de sanctionner les règlements des caisses départementales ; en conséquence, et d'après les principes qui furent maintenus dans le décret du 25 mars 1852, toute délibération d'un conseil général touchant au règlement d'une caisse de retraites devait être approuvée par décret en Conseil d'État.

Mais le § 21 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 a décidé que le conseil général statuerait définitivement sur « l'établissement et l'organisation des caisses de retraites et de tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux ». Cette disposition, grosse de conséquences, n'a d'ailleurs pas été votée par le Parlement sans discussion. Le Gouver-

nement avait combattu le droit que l'on donnait ainsi aux assemblées départementales ; il avait fait prévoir les dangers de cette modification à la législation existante ; mais on répondit qu'en 1871 les caisses de retraites étaient établies dans presque tous les départements, et que les règlements, à peu près partout uniformes, ne seraient probablement jamais très profondément modifiés ; on ajoutait que les assemblées départementales étaient mieux placées que toute autre autorité dans leur circonscription pour bien apprécier la réglementation nécessaire de la caisse des retraites des employés du département ; que ces assemblées connaissaient, mieux que personne, leur situation particulière au point de vue financier et les conditions économiques du coin de territoire dans lequel le retraité allait vivre de sa pension. On faisait enfin observer que les conseils généraux, par cette innovation, étaient seulement appelés « à tenir compte de la situation financière et des conditions économiques particulières à chaque département, tout en respectant les règles générales établies par le Conseil d'État ». Ce n'était là qu'un conseil donné aux assemblées départementales sans sanction effective.

Les conseils généraux ne tardèrent pas à user largement de leur nouvelle prérogative et, avec le louable désir de favoriser le plus possible les employés du département, compromirent la situation financière de la caisse existante, violèrent parfois les lois et les règlements, et portèrent, quelquefois même, atteinte aux droits de ceux dont ils avaient voulu satisfaire les intérêts.

Ils compromirent la situation financière de la caisse

existante, en ne maintenant pas une fixité suffisante au règlement, en le remaniant trop fréquemment, en laissant la solution des questions de droits ou de quotité de pension à l'arbitraire, en introduisant enfin des conditions trop favorables pour l'obtention des droits. Nous verrons plus loin les résultats d'un semblable système.

Ils violèrent les lois et les règlements ou tentèrent de les violer : ils utilisèrent en effet très souvent leurs droits pour contrôler des mesures individuelles prises par les préfets ; ils se réservèrent, par exemple, le soin d'examiner la valeur de gratifications allouées par le préfet, dans le cas où ces gratifications pourraient compter pour le calcul du traitement moyen, base de la quotité de la pension ; ils se réservèrent encore le soin d'apprécier la nature ou l'influence d'une révocation prononcée contre un employé, dans le cas où le règlement de la caisse aurait prévu que la révocation ferait perdre le droit à pension. Ils diminuaient ainsi indirectement l'autorité hiérarchique du préfet sur le personnel départemental.

Quelques conseils généraux tentèrent même d'utiliser leurs nouveaux droits pour sortir du rôle que leur ont assigné les lois ; ils se crurent, par exemple, autorisés à fonder ou à constituer, sous leur contrôle, des associations privées, établies en dehors des règles édictées pour la création de mutualités d'assurances¹.

Il est vrai que le Gouvernement puise dans l'article 47 de la loi du 10 août 1871 le droit d'annuler les décisions prises ainsi en violation des lois ; mais le délai de vingt

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Orne, 31 décembre 1895.

jours dont jouit le préfet, en vertu du même texte, pour provoquer l'annulation de semblables délibérations, est relativement trop court, et bien des dispositions illégales figurent en conséquence dans quelques règlements.

Enfin, grâce à la loi de 1871, les conseils généraux, qui s'étaient laissé trop souvent entraîner par leur générosité à violer les principes financiers les plus élémentaires, se sont mis dans la nécessité de revenir sur des dispositions trop favorables aux employés ; ils comprirent en effet rapidement leurs erreurs, et, très larges en 1873, ils se sont montrés plus sévères dès 1878 ; ils blessèrent ainsi les intérêts des employés, tout en déclarant qu'aucun principe juridique ne s'y opposait, puisque l'employé est sans droit acquis tant que la pension n'a pas été liquidée. On ne doit pas hésiter à qualifier de banqueroute de tels procédés.

Hâtons-nous d'ajouter que l'on peut considérer aujourd'hui que la plupart des départements ont fait leur expérience ; mais à quel prix ! Le législateur de 1871 n'aurait-il pas dû y songer ? Pourquoi demander aux assemblées départementales de décider définitivement sur l'organisation de caisses de retraites, alors qu'elles n'ont pas le moyen d'acquérir une science exacte des conditions de leur établissement ? Mais le droit existe, l'expérience est faite, nous ne demanderons pas au législateur de revenir sur cette excessive décentralisation.

Le conseil général délibérera donc définitivement sur le règlement de la caisse qu'il organise, et, en vertu des principes généraux, le préfet interviendra pour assurer l'exécution de la délibération ; son arrêté est, bien en-

tendu, la reproduction exacte de la délibération prise¹.

On doit signaler deux exceptions aux droits des assemblées départementales : la première est relative au département de la Seine, auquel ne s'applique pas la loi de 1871, la seconde est relative à tout département qui aurait décidé l'établissement d'une caisse commune aux employés départementaux et municipaux ; le règlement d'une caisse communale devant être approuvé par le Président de la République en Conseil d'État, une autre solution permettrait de tourner la loi².

ART. 2. — Tandis que la délibération des conseils généraux, statuant sur les règlements de caisses de retraites, est devenue définitive en 1871, rien n'a été changé par la loi de 1884 à la législation antérieure, en ce qui touche la procédure d'organisation des caisses municipales de retraites.

La loi de 1884 est absolument muette sur cette question, mais comme elle ne range pas les délibérations du conseil municipal, statuant sur ces créations, dans la catégorie des délibérations soumises à approbation, ne devrait-on pas les classer dans la catégorie des délibérations qui sont la règle, c'est-à-dire exécutoires par elles-mêmes ? Nous ne le croyons pas, car la loi de 1884 est une loi générale qui, par suite, ne peut abroger de plein droit une législation spéciale. Quelle est donc cette législation ?

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du département des Bouches-du-Rhône, 24 avril 1872.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Tarn-et-Garonne, 2 octobre 1884.

La jurisprudence est constante en ce sens que le pouvoir compétent pour créer les caisses municipales et en arrêter les règlements est le chef de l'État, statuant par décret pris en Conseil d'État. En fait, cette procédure a toujours été suivie ; toutes les caisses municipales de retraites, qui fonctionnent aujourd'hui, ont été approuvées par décret en Conseil d'État. On pourrait cependant citer, à titre d'anomalie, la caisse de retraites des employés municipaux de la ville d'Amiens, créée par délibération du conseil municipal du 18 janvier 1832, approuvée implicitement par les ordonnances royales, réglant le budget de cette ville de 1832 à 1836. On peut encore citer la caisse de retraites des gens de service de la halle aux grains de la même ville, instituée par le règlement du 9 février 1820 et approuvée simplement par arrêté du préfet de la Somme. La jurisprudence n'en est pas moins formelle ; mais on chercherait en vain un texte précis qui prescrive cette procédure.

Les lois organiques sur l'administration communale n'ont jamais fait allusion aux caisses de retraites municipales. Les lois de 1837 et de 1867 ne mentionnent cette matière ni parmi les délibérations réglementaires, ni parmi celles qui sont soumises à une approbation, ni enfin parmi les objets sur lesquels le conseil municipal doit toujours donner son avis ; il semble ainsi résulter de ces textes que le conseil municipal, en présentant un projet de règlement de création de caisse, ne puisse émettre qu'un simple vœu. Cependant l'avis du conseil municipal a toujours été considéré comme obligatoire, et l'on ne pourrait guère citer, dans l'opinion adverse, qu'un décret du 29 dé-

cembre 1877, modifiant une disposition du règlement de la caisse municipale de Castres, qui confère la gestion des fonds au receveur municipal, sans que le conseil municipal en ait délibéré.

Dans le décret du 25 mars 1852, il n'est pas question davantage des règlements des caisses de retraites municipales; il n'en est fait aucune mention parmi les matières décentralisées au profit des préfets; mais le tableau A du même décret n'indique pas non plus qu'une approbation en cette matière soit réservée à l'autorité supérieure; on ne saurait induire de cette omission que cette matière a été décentralisée; d'ailleurs, si le décret de 1852 n'exige pas l'homologation de l'autorité centrale pour l'établissement des caisses de retraites des employés communaux et hospitaliers, ou la modification à des règlements existants, il faut du moins reconnaître que cette réserve a été faite, par ce même décret, au sujet des caisses de retraites départementales; on a pu très légitimement admettre, par voie de conséquence, la nécessité de la sanction du Gouvernement pour permettre l'application d'un règlement de caisse de retraites municipale¹.

On peut encore indiquer les textes réglementant le régime intérieur du Conseil d'État; tel, le règlement du Conseil du 15 juin 1850, attribuant le rapport sur la question des caisses de retraites à la section de l'intérieur, et la délibération à la section de l'administration; tel le § 13 de l'article 19 du décret du 30 janvier 1853, qui confère à l'assemblée générale le soin de délibérer sur les projets

1. Voir la circulaire du ministre de l'intérieur du 10 avril 1852.

de caisse de retraites ; tel encore le décret du 21 août 1872, dont l'article 5, § 13, a maintenu la compétence de l'assemblée générale.

Quant à la pratique, elle est aujourd'hui parfaitement établie ; après avoir recueilli la délibération du conseil municipal et les pièces nécessaires pour la bien juger, le ministre de l'intérieur adresse un rapport au Conseil d'État. Il ne reste plus qu'à rédiger le décret d'approbation des statuts de la caisse ; mais ce décret a été lui-même rédigé différemment, suivant les époques. Par un avis de la section des finances du Conseil d'État du 15 janvier 1873, on a considéré « que les statuts sont l'œuvre des conseils municipaux, qu'il convient dès lors que ce décret se renferme dans la simple approbation qui lui appartient, et se borne à viser les statuts annexés¹ ». Antérieurement à cette date, le règlement était tout entier reproduit par le décret. En émettant l'avis qu'il suffisait d'annexer les statuts au décret, au lieu de les faire entrer dans le corps de ce décret lui-même, le Conseil d'État a voulu mettre la forme d'accord avec le fonds, mais sans réduire ou modifier, en quoi que ce soit, la mission de contrôle et aussi de conseil qui appartient au Gouvernement en matière de retraite communale. Il faut d'ailleurs remarquer qu'aux termes de la nouvelle jurisprudence, ce n'est pas la délibération du conseil municipal, mais la création de la caisse, conformément au règlement annexé, que doit approuver ce règlement².

1. Caisse des employés municipaux de la ville d'Agen.

2. Avis du Conseil d'État du 10 juin 1874.

ART. 3. — Que si maintenant, au lieu de créer une caisse, il s'agissait de modifier son règlement, les règles de procédure seraient exactement les mêmes; même initiative pour les autorités intéressées; même intervention, quand elle a été nécessaire pour la création de l'institution; le conseil général statue donc réglementairement et le résultat de la délibération du conseil-municipal, c'est-à-dire la modification au règlement, est approuvé par décret en Conseil d'État.

En vertu de ces principes, une procédure ayant été admise pour la formation du règlement des caisses, toute modification par mesure individuelle, au moment d'une liquidation de pension, est impossible, quelle que soit l'autorité compétente pour opérer cette liquidation; c'est ainsi que l'on a jugé quand le Conseil d'État lui-même était consulté sur un projet de liquidation de pension départementale¹.

A plus forte raison, un arrangement intervenu entre une commune et un de ses agents ne saurait autoriser la violation d'une disposition réglementaire : celle-ci ne peut être modifiée que dans la forme même où elle a été adoptée. En conséquence, le consentement de l'agent, donné en entrant en fonctions, n'empêcherait nullement ce dernier de réclamer l'application exacte du règlement existant au moment de la liquidation de sa pension².

Mais la modification à un règlement ne doit pas être confondue avec ce qui n'en est que l'application. Ainsi,

1. Avis du Conseil d'État du 17 novembre 1871.

2. Arrêt du Conseil d'État du 19 juin 1890, Colin contre ville du Havre.

le concours subventionnel de la collectivité organisant la caisse étant admis par le règlement, la délibération déterminant la forme sous laquelle ce concours sera donné ne nécessitera jamais l'intervention de l'autorité supérieure¹.

Il faut enfin distinguer de la modification d'un règlement ce qui n'en est que la codification; non seulement les autorités supérieures n'ont pas à intervenir dans ce cas, mais l'autorité chargée de l'exécution dans la circonscription n'a pas besoin de soumettre à l'assemblée délibérante son travail d'ensemble, à la condition, toutefois, qu'aucun changement n'ait été apporté aux dispositions du règlement².

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de Vaucluse, 4 mai 1882.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Ain, 7 octobre 1876.

CHAPITRE II

DES EFFETS IMMÉDIATS DE L'ORGANISATION AINSI ÉTABLIE

§ 1^{er}. Des effets immédiats de l'organisation ainsi établie relativement à la caisse elle-même. — Art. 1^{er}. Ses trois caractères. — Art. 2. Conséquences de ces trois caractères. — § 2. Des effets immédiats de l'organisation ainsi établie relativement aux intéressés. — Art. 1^{er}. Nature du contrat qui lie un employé à l'administration dont il dépend. — Art. 2. Conséquence en cas de création d'une caisse, en cas de modification au règlement. Droits et devoirs des collectivités. — Art. 3. Autres conséquences : renvoi.

§ 1^{er}. — DES EFFETS IMMÉDIATS DE L'ORGANISATION AINSI ÉTABLIE RELATIVEMENT A LA CAISSE ELLE-MÊME.

ART. 1^{er}. — L'effet immédiat de l'établissement d'une caisse de retraites, régulièrement organisée, est de créer non seulement une individualité financière, ayant ses ressources et ses charges propres, comme une caisse, au sens strict du mot, mais un établissement public, c'est-à-dire une personnalité civile véritable, prolongement de la commune ou du département ; en d'autres termes, la caisse de retraites créée a le triple caractère : 1^o de personnalité civile ; 2^o d'établissement public ; 3^o et d'établissement public *essentiellement distinct* de la commune ou du département.

La personnalité civile n'est pas niable ; elle est reconnue de plein droit à toute organisation de cette nature, dès sa création, et résulte du décret en Conseil d'État approuvant le règlement, quand il s'agit d'une caisse

communale, et d'une délibération réglementaire du conseil général, quand il s'agit d'une caisse départementale ; le pouvoir de créer une personnalité nouvelle a été ainsi tacitement délégué au conseil général par ce seul fait qu'on lui a laissé la faculté de statuer définitivement sur l'organisation des caisses de retraites.

La caisse est aussi un établissement public ; elle constitue un rouage du département et de la commune, mais un rouage doué d'une personnalité parfaitement indépendante de la personnalité du département ou de la commune.

ART. 2. — Douée de ce caractère, la caisse pourra non seulement recevoir en son nom et ester en justice, mais la collectivité dont elle dépend ne saurait, sans violer ses droits, s'emparer d'une partie quelconque de son patrimoine : ce n'est pas en effet une simple individualité financière. Les capitaux de la caisse sont sa propriété exclusive. C'est un principe dont les collectivités locales ne paraissent pas s'être toujours rendu un compte parfaitement exact, et qui, cependant, comme nous allons le voir, a ses conséquences pratiques.

En raison du principe de la distinction des patrimoines, une collectivité ne saurait s'arroger le droit de changer d'affectation les fonds de la caisse, en suivant la procédure ordinaire pour toute affectation de crédit. Ne pourrait-elle pas, cependant, arriver au même résultat par voie de modification au règlement ? S'il s'agit d'une caisse communale, cette hypothèse ne se réalisera pas, car la modification devant être approuvée par l'autorité supé-

rière, celle-ci se refuserait à approuver une mesure de nature à compromettre l'équilibre financier de la caisse. Mais la situation est différente quand il s'agit d'une caisse départementale, puisque le conseil général peut modifier les statuts de la caisse de retraites par simple délibération réglementaire. Que penser si le conseil général décidait l'aliénation du patrimoine de la caisse au profit du département, par voie de simple modification au règlement? Créateur d'une personnalité, a-t-il le droit d'atteindre son patrimoine? N'a-t-il pas le droit de supprimer cette personnalité? Ne faut-il pas dès lors lui reconnaître le pouvoir de liquider une partie des biens de cette personnalité? L'affirmative ne nous paraît cependant pas admissible, et nous considérons que le conseil général, en prenant une telle délibération, commettrait un véritable excès de pouvoir. Son droit de réglementation est absolu, mais à la condition de respecter les lois et les garanties qu'elles assurent à la propriété d'autrui. Dans le sens de la négative, on pourrait encore faire valoir que la liquidation, décidée par le conseil général, d'une partie du patrimoine de la caisse, serait contraire à la loi du 28 avril 1816 et à l'ordonnance du 3 juillet suivant, que la loi de 1871 n'a pas eu pour effet d'abroger et qui ont établi certaines règles relatives à la gestion et à l'emploi des caisses de retraites. L'exercice de ce droit serait du reste dangereux, et les départements n'ont pas d'intérêt à le revendiquer.

Dans un seul cas cependant, certains d'entre eux ont pu songer à l'utiliser. Le patrimoine d'une caisse de retraites étant formé, pour partie, de subventions dues à

la générosité de la collectivité, on s'est demandé si les conseils généraux ne pourraient recouvrer ces subventions pour leur donner une autre affectation : l'affirmative ne serait pas douteuse si la subvention avait été conditionnellement allouée, et que la condition ne fût pas remplie, ou encore si cette subvention n'avait été qu'un prêt ; si ces réserves n'ont pas été faites, la subvention constitue un don sur lequel la caisse, à partir du jour où ce don a été décidé, a acquis un droit absolu de propriété. Le département ne peut dès lors recouvrer sa subvention ; on ne saurait prétendre, pour le lui permettre, que le conseil général a voulu faire, par la nouvelle affectation des fonds, une libéralité au nom de la caisse de retraites, car les établissements publics ne peuvent accomplir que des actes qui répondent à leur destination ; or, il est évident que la caisse des retraites ne peut faire d'autres libéralités que celles qui ont été mises à sa charge par son règlement.

Quel que soit donc le détour employé, il nous semble impossible d'admettre, pour une collectivité, le droit d'utiliser les fonds de la caisse, en dehors de la destination qu'ils ont reçue, par suite de leur incorporation au patrimoine de cette caisse.

§ 2. — DES EFFETS IMMÉDIATS DE L'ORGANISATION AINSI ÉTABLIE RELATIVEMENT AUX INTÉRESSÉS.

ART. 1^{er}. — Un règlement de caisse ayant été régulièrement élaboré, quelle est la nature du lien qu'il crée entre l'employé et l'administration locale dont il dépend ?

Existe-t-il un contrat tacite entre l'employé et la commune ou le département? Le règlement a-t-il pour effet de créer, pour chacune des parties, des obligations dont l'exécution puisse être poursuivie par des moyens de droit? Ou n'a-t-on fixé dans le règlement de la caisse qu'un ensemble de principes modifiables au gré des contractants, à la seule condition que les formes exigées à toute modification aient été respectées?

Cette question a le plus grand intérêt.

S'il y a contrat entre l'employé et la collectivité, dans le sens du Code civil, le règlement ne pourra être modifié que par le consentement mutuel des parties; si l'une d'elles manque à ses engagements, l'autre sera immédiatement déliée de ses engagements correspondants; enfin, si des difficultés se produisent sur la portée de ces engagements, il appartiendra, suivant la nature du contrat qui liera les parties, aux tribunaux judiciaires ou à la juridiction administrative de les juger.

Si l'on considère en effet que la pension n'est que la rémunération supplémentaire d'un service rendu par celui auquel elle est allouée, la pension que servira la collectivité aura le caractère d'une véritable dette: on admettrait ainsi qu'un contrat tacite est intervenu entre les parties, l'une s'engageant à continuer son travail moyennant cette rémunération ultérieure, l'autre s'engageant à acquitter sa dette, quand certaines conditions auront été remplies.

L'obligation de la pension à servir ne serait qu'un élément des obligations qui résultent du contrat de louage d'ouvrage.

On peut considérer au contraire qu'il n'y a pas un con-

trat véritable dans cet engagement réciproque : on rattache alors la théorie de la pension à une théorie plus vaste, celle qui est relative à la nature du lien général qui s'établit entre un fonctionnaire et l'administration dont il dépend.

Un contrat de louage d'ouvrage, existant entre l'administration et un fonctionnaire, effraie par ses conséquences : c'est, dit-on, la diminution ou la déchéance de l'autorité sur les fonctionnaires ou sur les employés ; c'est l'arrêt possible des services publics ; c'est le contrôle de l'autorité judiciaire sur des actes de puissance publique et hiérarchique. Or, dans la carrière d'un fonctionnaire, la puissance publique se manifeste à tout instant, depuis le moment où ce fonctionnaire naît à la vie publique, jusqu'au moment où il est rendu à la vie privée ; sa nomination comme sa révocation ou sa mise à la retraite sont dues à l'exercice d'un pouvoir hiérarchique.

Comment concilier un tel pouvoir avec l'existence d'un contrat de louage d'ouvrage en général, et avec l'existence du contrat qui résulterait de l'engagement de payer une pension si certaines conditions sont réunies ? A tout instant, en vertu de son seul pouvoir hiérarchique, l'autorité pourrait y porter atteinte. Ne faut-il donc pas considérer comme un contrat de louage d'ouvrage le lien qui unit un fonctionnaire à l'administration, mais comme un contrat d'une nature spéciale, *sui generis* et essentiellement administratif ?

ART. 2. — Ce principe posé, voyons quelle en est la conséquence au sujet des modifications à une situation

donnée dans les rapports qui s'établissent au point de vue des pensions, entre une administration et ses employés. Cette modification peut résulter, soit de la création d'une caisse de retraites, soit de la modification au règlement d'une caisse existante.

Examinons successivement les droits et les devoirs de la collectivité qui organise la caisse dans l'une et l'autre de ces deux hypothèses.

Première hypothèse.

Une caisse de retraites est créée : les employés forment deux catégories, ceux qui sont en fonctions au moment de cette création, ceux qui feront partie des cadres de l'administration postérieurement à cette création.

Pour ces derniers, la solution est très simple : un règlement existe, ils s'y soumettent ; ils acceptent tous les bénéfices et les charges de leurs fonctions ; ils deviendront de plein droit tributaires de la caisse. Voudraient-ils ne pas être comptés parmi ces tributaires, que l'autorité qui a organisé la caisse ne pourrait leur accorder satisfaction, sans modification régulière au règlement.

A l'égard de ceux qui sont en fonctions au moment de la création, la question est plus délicate : l'établissement de la caisse entraîne à la fois des charges et des bénéfices ; les charges sont immédiates et certaines, les bénéfices sont lointains et éventuels.

Peut-on dès lors obliger ces employés en fonctions à participer à l'institution que l'on établit ? Juridiquement l'affirmative ne nous paraît pas douteuse, car, s'il est vrai

que les employés ne sont pas entrés en fonctions avec l'idée qu'ils allaient subir cette charge, il est vrai aussi que l'administration, dont ils dépendent, ne s'est pas engagée, par un contrat, à maintenir le *statu quo* ; elle a incontestablement le droit de réduire les traitements. Comment lui refuser celui de prélever une part de ce traitement pour former un fonds de retraites ? Hâtons-nous d'ajouter que l'exercice de ce droit serait exorbitant et contraire au principe de la plus élémentaire équité. En principe, on ne devrait donc pas compter les employés en fonctions au moment de l'établissement d'une caisse parmi les tributaires de cette caisse. Mais il y aurait peut-être quelque méconnaissance de leurs véritables intérêts à les en exclure. La solution la meilleure serait donc, surtout dans l'intérêt des jeunes employés, de leur accorder la faculté de devenir tributaires de la caisse¹ ; on pourrait leur imposer un délai pour en faire la demande.

La fixation de ce délai serait nécessaire dans l'intérêt de la bonne gestion de la caisse ; on pourrait également leur imposer certaines conditions en raison des charges qui en seraient le résultat.

Si maintenant il s'agissait d'adjonction d'employés à une caisse existante, la solution serait la même. Car leur situation vis-à-vis de l'établissement n'est pas différente de la situation de ceux qui sont employés en fonctions au moment de la création d'une caisse.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de Loir-et-Cher, 23 novembre 1885.

Deuxième hypothèse.

Quelle est l'influence d'une modification à un règlement existant sur une situation existante ?

Quels seront pour les tributaires de la caisse les effets de cette modification ?

Nous distinguerons deux catégories de tributaires : ceux dont la pension a été liquidée et ceux dont le droit n'est qu'éventuel.

Si la pension a été liquidée, il y a bien un droit acquis en faveur de son bénéficiaire ; le département ou la commune sont dans l'obligation absolue de respecter ce droit : la pension liquidée est considérée comme une véritable dette. Il n'est donc pas admissible que, par modification du règlement, on puisse, par exemple, diminuer la quotité d'une pension ; la pension une fois liquidée doit être irrévocable et irréductible¹.

Cette solution a paru cependant douteuse au sujet des pensions accordées sur les fonds du Trésor. M. Laferrière, dans son *Traité de la juridiction administrative*, dit en effet : « En ce qui touche les pensions, l'obligation de

1. Si larges que puissent être les droits des conseils généraux, dit le ministre de l'intérieur dans une lettre qu'il adresse le 22 juillet 1880 au préfet de l'Aveyron, il ne semble pas qu'il puisse leur appartenir de changer les conditions du contrat, en subordonnant le chiffre de la pension à la situation financière de la caisse. Tout ce que l'on pourrait admettre, c'est que les pensions ne seront liquidées que lorsque les ressources des caisses le permettront. L'ancienneté du service d'abord, l'âge et les infirmités devront décider de l'ordre dans lequel seraient versées les pensions. Autre chose est en effet d'ajourner le paiement des retraites, autre chose de porter atteinte à un droit acquis. La pension une fois liquidée doit être irrévocable et irréductible.

l'État peut paraître plus stricte (qu'en ce qui touche les traitements); elle l'est en effet à un double point de vue : d'abord au point de vue moral, parce que la pension a, dans une certaine mesure, le caractère d'une provision alimentaire, fournie par l'État à des agents vieillis à son service; puis, au point de vue du droit, parce que les pensions concédées sont inscrites au grand-livre de la Dette publique et participent à son inviolabilité¹. »

La seconde des raisons données par M. Laferrière, c'est-à-dire l'inscription sur le grand-livre de la Dette publique, ne s'applique pas à notre cas. Quant à la première, sa valeur ne nous paraît pas suffisante pour prouver l'existence d'une obligation juridique de la part de la collectivité à l'égard du pensionné; faudrait-il en conclure que la pension ne serait qu'une obligation morale? Nous pensons qu'il existe plutôt pour la collectivité une obligation dans le sens juridique du mot; mais nous basons alors notre raisonnement sur d'autres arguments; pourquoi, en effet, ne pas admettre que la pension, une fois liquidée, constitue une dette véritable pour la collectivité, parce qu'elle résulterait d'un contrat dans le sens propre du Code civil, et non plus d'un contrat *sui generis* entre le pensionné et cette collectivité? Nous avons dit, il est vrai, que le lien qui unit le fonctionnaire à la collectivité administrative, durant sa carrière, ne pouvait être un contrat de louage d'ouvrage, parce que l'existence d'un contrat de cette nature est incompatible avec les droits de puissance publique, appartenant à tout pouvoir hié-

1. LAFERRIÈRE, *Juridiction administrative*, tome II, page 182, 1^{re} édition.

rarchique ; mais, précisément, l'acte hiérarchique n'est plus possible à l'égard de celui qui, ayant été admis à faire valoir ses droits à la retraite, est rentré dans la vie privée et s'est soustrait par cela même à toute autorité hiérarchique ; l'existence d'une dette, dans le sens propre du Code civil, contractée par la collectivité qui a accordé une pension de retraite, peut donc être reconnue sans inconvénient et sans faire échec aux principes du droit public.

Nous concluons donc en disant que toute modification à un règlement de caisse de retraites ne saurait, en droit et en équité, avoir d'influence sur les droits acquis de ceux qui bénéficient déjà de la pension. Un nouveau règlement aurait-il expressément prévu le contraire, il serait sans valeur à l'égard de ceux dont la pension a été entièrement liquidée.

Quid vis-à-vis de ceux dont les droits n'ont pas encore été liquidés ? D'après les principes que nous avons posés, le droit de l'autorité qui modifie le règlement nous paraît absolu ; tant qu'il n'y a pas de liquidation en sa faveur, le tributaire d'une caisse ne pourrait juridiquement se plaindre d'une modification du règlement, quelle qu'en fût la rigueur.

N'y a-t-il pas lieu cependant de distinguer deux hypothèses, parmi les employés qui n'ont pas été admis à faire valoir leurs droits à la retraite ? ne faut-il pas établir deux catégories ? D'abord ceux qui, d'après les règlements de la caisse, réunissaient au moment de la modification les conditions voulues pour faire liquider leur retraite ; ensuite ceux qui, ne réunissant pas les conditions exigées,

n'avaient aucun droit à faire valoir. On considérerait que, vis-à-vis des premiers, la modification serait sans effet, mais qu'elle atteindrait les seconds. Cette distinction semblerait possible en présence de certains arrêts du Conseil d'État¹.

Nous ne croyons pas cependant devoir l'adopter : le droit du fonctionnaire, comme nous l'avons dit, ne s'ouvre qu'au jour où il est admis à faire valoir ses droits à la retraite, et sa pension doit être liquidée d'après le règlement existant à l'époque où s'ouvre son droit à pension².

La faculté qu'ont les collectivités n'est donc pas douteuse ; mais l'exercice d'un tel procédé est trop contraire à la plus élémentaire équité, pour ne pas engager les collectivités locales à ne pas l'employer. Aussi, pour éviter que la juridiction compétente, en cas de difficultés, et se conformant d'ailleurs à la jurisprudence établie³, ne statue dans le sens que nous avons indiqué et ne reconnaisse de plein droit le nouveau règlement applicable aux tributaires de la caisse, les administrations départementales ou communales feront bien d'introduire, dans leur nouveau règlement, une disposition aux termes de laquelle l'ancien règlement restera applicable en faveur des anciens tributaires de la caisse⁴. Respecter les situations antérieures à une modification de règlement est

1. Arrêt du Conseil d'État du 20 janvier 1865.

2. Rapport du ministre de l'intérieur au Conseil d'État à propos de l'affaire Bayard. (Conseil d'État 22 novembre 1872.)

3. Conseil d'État 22 juillet 1882, Arnozan. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Ain, 7 octobre 1876.

4. Avis de la section des finances du Conseil d'État, 2 novembre 1875 (département du Doubs, pension Bouvret).

d'ailleurs la règle adoptée par les collectivités locales ; elles ont suivi l'exemple adopté par l'État lui-même à l'égard de ses fonctionnaires ; ce principe a été en effet appliqué par l'article 18 de la loi du 9 juin 1853.

Mais la modification du règlement de la caisse pourrait être favorable aux employés, et le département ou la commune sont en droit de considérer que le nouveau règlement pourrait leur être appliqué sans danger pour l'état financier de la caisse. Cette modification serait même applicable de plein droit, en vertu des règles que nous avons posées antérieurement, si ce même règlement ne contenait une disposition aux termes de laquelle la modification du règlement serait sans effet sur la situation des employés en fonctions au moment de cette modification. — Afin d'éviter le déficit possible qui pourrait résulter de l'application du nouveau règlement aux employés en fonctions, les administrations communales et départementales feraient bien, par des mesures transitoires, de restreindre à leur égard la portée des nouveaux avantages, ou de demander, par exemple, à ces employés, comme compensation à une augmentation de charges pour la caisse, le versement d'un supplément de retenues. Mais alors au bénéfice nouveau correspondrait une charge nouvelle pour l'employé. En conséquence, la collectivité aurait le devoir de laisser à l'employé la faculté de réclamer ce nouveau bénéfice, avec option dans un délai déterminé.

En fait, les réclamations qui se produisent de la part des employés à l'occasion de modifications au règlement sont fort rares. Les raisons en sont nombreuses : d'abord

un employé voudrait-il réclamer que, s'il est en fonctions, il hésitera avant d'entrer en conflit avec l'autorité; c'est même là une raison nouvelle pour que les administrations locales aient le constant désir de ne pas prendre, à l'égard des tributaires d'une caisse, des mesures équitablement et juridiquement contestables. Ajoutons ensuite que les administrations sont toujours très bienveillantes pour leurs employés, et ne se contentent pas d'éviter de froisser leurs intérêts ou de léser leurs droits, mais ne profitent généralement d'une modification au règlement que pour accroître leurs avantages; elles usent d'ailleurs largement, quand cette occasion se présente, du droit d'introduire des dispositions transitoires. Enfin, les réclamations sont rendues peu probables, par suite de l'intervention de l'autorité supérieure, procédant par voie de contrôle, quand il s'agit de caisses municipales, et par voie de conseil, depuis la loi de 1871, quand il s'agit de caisses départementales.

Tels sont les effets que peuvent produire sur le droit plus ou moins acquis des employés, les modifications au règlement voté par les assemblées locales.

ART. 3. — Nous avons attribué deux autres conséquences à la nature du lien qui s'établit entre l'administration et l'employé : un véritable contrat de louage d'ouvrage obligerait chaque partie, à l'occasion du service des pensions, à remplir les conditions exigées par le règlement sous peine de dégager l'autre partie de son contrat; et les difficultés qui pourraient se produire à l'occasion de ce contrat civil, c'est-à-dire de l'interprétation

du règlement de la caisse, seraient jugées par les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Nous renvoyons pour la solution de ces questions aux parties de notre étude où seront exposés la nature des retenues, seule obligation du futur pensionnaire vis-à-vis de la caisse, et l'examen des recours dont est susceptible la liquidation des droits du pensionné.

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION ET RÈGLEMENT DES CAISSES

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU RÈGLEMENT. — DIVISION DE LA DEUXIÈME PARTIE

On entend par règlement d'une caisse l'exposé de l'ensemble des principes et des règles qui président au fonctionnement de cette institution. Le règlement comprend donc la solution d'un grand nombre de problèmes : il mentionne les employés qui participeront à l'institution, il détermine les conditions qu'ils devront remplir pour prétendre à ses bénéfices, les moyens financiers qui permettront de faire face aux engagements de la caisse, enfin la façon de constater si les conditions de l'obtention des droits sont remplies, et d'établir la quotité des droits qui ont été acquis. Nous examinerons ces différentes questions dans cette deuxième partie de notre étude; nous renverrons cependant, pour l'examen de la dernière, à notre troisième partie, où nous traiterons du fonctionnement de l'institution que nous réglementons pour l'instant. Mais, avant de fixer les bases du règlement d'une

caisse, une distinction s'impose; lorsqu'il y a en effet système de retraites avec caisse, c'est-à-dire paiement de pension sur fonds de retenues, il peut y avoir plusieurs sortes de caisses : il y a la caisse de retraites proprement dite, à forme tontinière, qui sert des pensions viagères; il y a la caisse, dite d'épargne et de prévoyance, qui peut indistinctement servir des rentes viagères ou des rentes perpétuelles dont les taux varient avec l'accumulation de versements annuellement effectués au profit de chaque employé et inscrit à un compte individuel, spécial pour chacun d'eux : c'est le système des livrets individuels; ce système comporte plusieurs modalités, suivant qu'il y a caisse spéciale et propre à la collectivité ou participation à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, suivant aussi qu'il existe ou non, dans chacun de ces cas, une organisation annexe pour permettre la capitalisation d'un fonds de réserve, destiné à augmenter la quotité de la pension.

Les principes qui servent de base à l'organisation du règlement ne sont pas immuables, et se modifient suivant que l'on a adopté tel ou tel système de caisse; tous ces principes se modifient même forcément, car ils ont une influence directe les uns sur les autres : les conditions, par exemple, qui seront exigées pour obtenir la propriété du compte individuel, ne sauraient être les mêmes que les conditions exigées pour obtenir le droit à une pension viagère, servie par une caisse tontinière; à des droits différents correspondent des conditions différentes pour l'obtention de ces droits; enfin, les moyens financiers propres à assurer la satisfaction de ces droits différeront

aussi suivant la nature et la valeur de ces droits, c'est-à-dire suivant que l'on aura adopté tel ou tel système de caisse.

Pour procéder à l'examen des règlements, nous devons donc les examiner successivement, suivant qu'il s'agira d'un système de caisse de retraites à forme tontinière, de caisse d'épargne et de prévoyance, ou de participation à la Caisse nationale des retraites, avec les modalités que comporte le système des livrets individuels.

Si les règlements diffèrent suivant le système adopté, ils ne doivent pas obligatoirement différer entre une commune et un département ou entre des départements entre eux et des communes entre elles. On doit pouvoir établir partout des règlements à peu près semblables ; car, si la carrière d'un employé varie d'une collectivité à une autre quant aux appointements, cette différence est proportionnelle à la valeur relative de l'argent dans chaque localité : d'où le taux des retenues, le temps nécessaire pour donner droit à la pension, le rapport entre le traitement d'activité et la pension sont sensiblement les mêmes dans toutes les localités¹. La conséquence de cette uniformité peut être précieuse, comme nous le verrons plus loin.

1. Circulaire du ministre de l'intérieur, 5 juillet 1825.

CHAPITRE II

RÈGLEMENT DES CAISSES DE RETRAITES À FORME TONTINIÈRE

SECTION I^{re}. Généralités relatives aux caisses de retraites à forme tontinière. Ses rapports avec la tontine. Ses rapports avec la compagnie d'assurances. — SECTION II. De la fixation de ceux qui participent aux bénéfices de la caisse de retraites. — § 1^{er}. Règles applicables à la fois aux départements et aux communes. — Art. 1^{er}. Extension du nombre des tributaires. Limites à leur détermination : 1^o en raison de l'observation des principes du droit public ; 2^o dans l'intérêt de ceux qui seraient les bénéficiaires ; 3^o dans l'intérêt de l'équilibre financier de la caisse. — Art. 2. Forme de la désignation : désignation en bloc ; désignation définitive ; désignation individuelle ; désignation des adjonctions des tributaires. — § 2. Des tributaires des caisses départementales. Désignation générale. Cas spéciaux : directeurs des asiles d'aliénés, gens de service des cours et tribunaux. — § 3. Des tributaires des caisses communales. Désignation générale. Cas spéciaux : commissaires de police, agents du service de l'octroi. — SECTION III. Des conditions à l'obtention des droits à pension. — § 1^{er}. Généralités : nécessité des conditions. Leur nature, leur détermination. — § 2. De la condition d'âge : avantages de cette condition. Distinction de la condition d'âge et de la limite d'âge. Fixation de cet âge. — § 3. De la condition de durée de service. — Art. 1^{er}. Avantages de cette condition. — Art. 2. Fixation et calcul de la durée de service. — Art. 3. Nature du service : des services extérieurs. Difficultés qu'occasionne le décompte de ces services. Solution de ces difficultés. Autres difficultés relatives au calcul de la durée de service. — § 4. De la condition qui consiste à ne pas se trouver dans un cas d'exclusion. Désignation de ces cas. — § 5. Des conditions pour pensions exceptionnelles. Principes généraux. — SECTION IV. De la quotité des pensions et du cumul. — § 1^{er}. De la quotité des pensions. — Art. 1^{er}. Généralités. — Art. 2. Bases généralement adoptées. — Art. 3. Difficultés d'application : avantages en nature, remises, gratifications. — Art. 4. De l'augmentation de la quotité des pensions. — Art. 5. Quotité des pensions exceptionnelles. — § 2. Du cumul. Légitimité de son interdiction. Limite à cette interdiction. Détermination de cette interdiction. — SECTION V. Pensions des veuves et des orphelins. — § 1^{er}. Pension des veuves. — Art. 1^{er}. Du droit de réversibilité. — Art. 2. Du droit propre. — Art. 3. Signalement d'une lacune importante. — Art. 4. Quotité. — § 2. Pension des orphelins : légitimité, conditions, quotité. — SECTION VI. Système financier d'une caisse de retraites à forme tontinière. — § 1^{er}. Principe relatif au régime financier d'une caisse de retraites à forme tontinière. — Art. 1^{er}. Du but que l'on doit poursuivre. — Art. 2. Éléments dont il faut tenir compte : table de mortalité. — Art. 2. De l'époque à laquelle on doit

se placer pour connaître les charges de la caisse. — Art. 3. Calcul de ces charges. — Art. 4. Du capital nécessaire. — Art. 5. — Utilisation de la caisse. Utilisation immédiate. Utilisation immédiate et limitée. Utilisation ajournée : objection, réponse. — Art. 6. Erreurs dans les calculs, leurs causes. — § 2. Des retenues. — Art. 1^{er}. Leur légitimité et leur nature : conséquences de leur nature. — Art. 2. Objets sur lesquels elles portent et quotité ; retenues sur tout traitement. Retenues du 1^{er} douzième. Autres retenues. — Art. 3. Versement des retenues. — Art. 4. Du remboursement des retenues. — § 3. Des subventions. — Art. 1^{er}. Leur nature. — Art. 2. Leurs modalités : calcul, quotité, durée. — § 4. Des ressources accessoires. — Art. 1^{er}. Participation des services intéressés. — Art. 2. Retenues sur sommes dues à des soumissionnaires de travaux ou de fournitures. — Art. 3. Dons et legs. — SECTION VII. Appréciation du système de caisses de retraites à forme tontinière. — Art. 1^{er}. Ses inconvénients pour l'employé. — Art. 2. Ses inconvénients pour la collectivité.

SECTION I^{re}.

Généralités relatives aux caisses de retraites à forme tontinière.

La dénomination de caisse à forme tontinière n'est pas due au seul effet du hasard, et le qualificatif de tontinier ne vient pas simplement de ce que l'on a voulu distinguer la caisse qui nous occupe de la caisse d'épargne et de prévoyance ou de tout autre système de retraites à livrets individuels. Le mot *tontinier* indique bien en effet l'origine de notre système de caisse, et l'on retrouve dans les principes essentiels de son organisation certaines de ces bases, qui sont celles de la tontine proprement dite. On pourrait définir la tontine proprement dite, une association dans laquelle, sauf des modalités diverses, plusieurs individus mettent en commun des capitaux destinés à être répartis entre les seuls survivants, à une époque déterminée et suivant des bases également fixées.

Dans une telle organisation, les chances des participants sont assez aléatoires : dans la tontine, il y a du jeu ; pour espérer jouir un jour des avantages de la tontine et de bénéfices plus ou moins considérables, il faut que l'on remplisse certaines conditions que l'on pourra très bien ne jamais réunir. Dans une caisse de retraites à forme tontinière, nous retrouvons l'influence de principes analogues : en effet, le tributaire d'une caisse de retraites à forme tontinière verse une somme plus ou moins élevée à la caisse, comme le tributaire d'une tontine à cette tontine. A l'avance, sont fixées les conditions qu'il devra réunir pour jouir un jour des bénéfices de la caisse de retraites, comme le tributaire de la tontine pour jouir des avantages de cette tontine ; et, si les chances lui sont contraires, comme le tributaire de la tontine, malgré les versements effectués, le tributaire de la caisse doit perdre tous ses droits à la caisse de retraites.

Mais en revanche, tandis que dans la tontine, le tributaire de cette association ne savait jamais à l'avance, même s'il réunissait les conditions exigées, la quotité de la somme qui lui reviendrait, parce qu'il ne pouvait savoir combien de survivants il existerait à une époque donnée, avec la caisse de retraites à forme tontinière, au contraire, le tributaire sait que, des conditions déterminées étant réunies, à la situation qu'il occupera et au traitement dont il jouira, correspondra une pension déterminée. Profonde est ainsi la différence entre une caisse de retraites à forme tontinière et une tontine proprement dite. Cette différence, qui consiste dans cette détermination *à priori* de la quotité des droits du tributaire d'une caisse de re-

traites, rapproche cette institution de la compagnie d'assurances : comme dans la compagnie d'assurances, en effet, on sait qu'à des conditions déterminées correspondent des droits également déterminés. Mais, contrairement à ce qui se passe avec une compagnie d'assurances, avec une caisse de retraites à forme tontinière, on ne mesure pas la quotité des droits du bénéficiaire sur les versements qu'il a obligatoirement effectués. La collectivité qui a organisé l'institution de retraites n'en doit pas moins se comporter, vis-à-vis de cette institution, comme se comporterait un conseil d'administration vis-à-vis de la compagnie d'assurances qu'il dirige. Le but de ce conseil d'administration serait de prévoir quelles seraient les charges assumées par la compagnie, et d'établir un rapport exact entre ces charges et les ressources, c'est-à-dire les versements effectués par les assurés. Si les calculs sur lesquels la compagnie devra se baser à cet effet sont mal établis, celle-ci croulera. Sans doute, la collectivité qui a organisé la caisse de retraites n'est pas exactement dans la même situation, car, pour faire face à ses charges, elle sait parfaitement, dès l'établissement de l'institution, que jamais les versements effectués par les tributaires ne correspondront aux pensions que l'on devra un jour leur payer. La collectivité se rend parfaitement compte que des subventions de sa part seront obligatoires ; mais il est vrai aussi qu'elle doit savoir que ces subventions, c'est en définitive le contribuable qui les supportera. C'est une raison nouvelle pour agir comme agirait une compagnie d'assurances, limitant les charges qu'elle assume. En conséquence, cer-

taines de ces règles essentielles, qui sont les conditions d'existence des compagnies d'assurances, doivent être adoptées par les collectivités pour assurer à leurs institutions de retraites une sécurité équivalente.

La situation d'une compagnie d'assurances et d'une collectivité organisant une caisse de retraites est évidemment très différente, et pour cette seule raison que la compagnie cherche à réaliser un bénéfice, tandis que la caisse de retraites est presque une œuvre de bienfaisance. De là des conséquences multiples et dans le détail desquelles nous n'avons pas à entrer. Il est plus important de dire que la raison de leur prospérité respective leur est commune : l'une et l'autre ne doivent rien laisser au hasard, et, à cet effet, rechercher à déterminer aussi exactement que possible les charges qu'elles auront à supporter et les ressources dont elles pourront disposer. C'est l'objet du règlement de la caisse ; sa sévérité diminuera les charges ; mais il y a une juste limite à ne pas dépasser, si l'on ne veut pas manquer le but que l'on poursuit en organisant un système de retraites.

Le règlement doit être en même temps très précis ; il ne faut pas multiplier les cas et les hypothèses, établir une règle et prévoir des multitudes d'exceptions ; c'est le manque de fixité dans ces règles ou dans leur application qui, en bouleversant les prévisions, cause la ruine de bien des caisses de retraites.

SECTION II.

De la fixation de ceux qui participent à la caisse.§ 1^{er}. — RÈGLES APPLICABLES A LA FOIS AUX DÉPARTEMENTS
ET AUX COMMUNES.

Le premier devoir est de déterminer quels seront les tributaires de la caisse ; il est indispensable d'en connaître le nombre pour savoir quelles seront les charges futures de l'établissement et la quotité d'une partie des ressources sur lesquelles on pourra compter. Dans la fixation des employés qui doivent participer à une caisse, il y a des règles communes aux caisses départementales et aux caisses municipales ; il y en a d'autres, au contraire, qui sont spéciales aux départements et aux communes et dues à la différence de leur rôle administratif.

ART. 1^{er}. — L'expérience ayant démontré qu'une caisse de retraites à forme tontinière est d'autant plus prospère que le nombre des participants est plus considérable, les collectivités ont tout intérêt à faire bénéficier de l'institution qu'elles établissent le plus grand nombre possible d'individus. Est-ce souci de cet avantage ? toujours est-il que le nombre des participants de chaque caisse a été généralement en augmentant depuis la création de chaque établissement. Par exemple, nous voyons le département du Nord adjoindre à sa caisse, fondée en 1826, les agents voyers en 1853, les secrétaires des sous-préfectures

en 1862, les agents et employés des asiles d'aliénés en 1862, les archivistes et employés des archives en 1867, les employés de l'instruction primaire en 1870 ; si l'on examinait successivement la plupart des caisses, on verrait ainsi s'accroître le nombre de leurs tributaires.

Ce n'est pas à dire que cette extension puisse être indéfinie : elles a ses limites, limites qui sont implicitement établies par les lois ou qu'il est de l'intérêt même de la collectivité de ne pas dépasser. Tout d'abord, pour qu'un individu puisse participer à une caisse communale ou départementale, il faut qu'il y ait un lien qui l'unisse à ce département ou à cette commune ; si un lien d'une nature spéciale, que nous déterminerons, n'existait pas entre la commune (ou le département) et l'individu qui est admis au bénéfice de la caisse, la collectivité cesserait de rester dans son rôle ou s'ingérerait fatalement dans des œuvres privées. Qu'il s'agisse, par exemple, des employés personnels d'un individu ou d'un établissement ou d'une société ; la faculté qui serait laissée à la collectivité de les obliger à participer à la caisse qu'elle organise serait une atteinte grave aux droits des individus ou des établissements sur leurs employés, l'affaiblissement de leur autorité, l'ingérence dans leurs affaires. Qu'il s'agisse d'ailleurs de n'importe quelle personne étrangère aux services de la collectivité, la possibilité pour celle-ci de la comprendre parmi les tributaires de la caisse serait absolument contraire aux principes généraux de notre droit public.

Mais est-il toujours facile de savoir si un lien existe ou non entre un employé et la collectivité, et si ce lien,

quand il existe, est suffisant pour légitimer la participation de l'employé à une caisse de retraites locale? Quel est le criterium que l'on pourrait utiliser à ce sujet? On s'en rapportera, nous semble-t-il, soit à la nature elle-même de l'individualité dont dépend l'employé, soit à la compétence de l'autorité qui a procédé à sa nomination, soit à l'origine des fonds qui servent à payer son traitement.

L'établissement dont dépend l'employé peut être absolument privé; c'est une société commerciale par exemple. Dans ce cas l'employé ne saurait être évidemment admis à participer à la caisse. La solution sera la même si l'employé dépend d'un établissement d'utilité publique, qui, malgré ce titre, n'est qu'un établissement privé; peu importerait la nature des rapports existant entre cet établissement et la collectivité locale. Nous estimons en conséquence que les liens qui existent entre une commune et une caisse d'épargne ne sont pas suffisants pour légitimer la participation des employés de cette caisse d'épargne à la caisse de retraites des employés municipaux. S'il s'agissait au contraire d'employés dépendant d'un établissement public, rien ne s'opposerait à cette participation, à la triple condition cependant du consentement de l'autorité compétente et du siège de cet établissement dans la circonscription même qui a organisé la caisse et de l'existence d'un lien administratif entre la circonscription et l'établissement. Point n'est besoin de dire que l'on ne comprendrait pas que l'on fit participer à la caisse de retraites d'une commune, des employés du bureau de bienfaisance, par exemple, d'une autre

commune. Mais ces trois conditions étant réunies, la participation est possible sans aucun doute, car l'établissement public est un rouage de notre organisation administrative ; c'est ainsi que l'on compte fréquemment parmi les tributaires d'une caisse communale les employés d'un bureau de bienfaisance, d'établissements hospitaliers ou de monts-de-piété. A plus forte raison, peut-on admettre comme devant bénéficier d'une caisse locale les employés d'individualités financières dépendant de la circonscription, et ceux de simples services locaux.

Si l'employé ne dépend d'aucun établissement, pour savoir si l'on peut ou non le comprendre parmi les tributaires d'une caisse, il faudra rechercher l'autorité dont émane sa nomination ou l'origine des fonds qui servent à payer son traitement. Ainsi, tous les employés qui sont nommés par arrêté préfectoral dans un département ou arrêté du maire dans une commune, seront susceptibles de participer respectivement à la caisse départementale ou à la caisse communale. Quand la nomination de l'employé appartiendra au préfet, il faudra cependant connaître le pouvoir en vertu duquel il a procédé à cette nomination. En effet, si le préfet agit comme tuteur, ou mieux, comme contrôleur des communes, ce n'est plus de la caisse départementale, mais de la caisse communale que l'employé qu'il a nommé deviendrait tributaire. Il est d'ailleurs des employés ou des fonctionnaires qui sont nommés par l'autorité supérieure, comme un receveur municipal dans certains cas, ou comme un directeur d'asile d'aliénés. Ces fonctionnaires n'en sont pas moins susceptibles de participer, suivant les circonstances, à la caisse

communale ou à la caisse départementale. La nomination n'est donc pas un criterium assez sûr pour permettre de savoir si un employé peut être admis au bénéfice d'une caisse locale. Il est plus simple de s'en référer à l'origine des fonds qui servent à rémunérer cet employé ; nous dirons alors que tout employé dont le traitement est payé à l'aide d'un crédit inscrit au budget départemental peut être tributaire de la caisse départementale, et que tout employé payé à l'aide d'un crédit inscrit au budget communal peut être tributaire de la caisse municipale. Cette question d'origine des fonds qui servent à faire face aux traitements est un criterium certain ; ce principe est si évident que l'on admet la participation à des caisses de retraites différentes, des employés rémunérés sur des fonds d'origine budgétaire différente. En conséquence, certains fonctionnaires pourront être pensionnés à la fois sur deux caisses locales ou sur une caisse locale et sur les fonds d'État.

Si les collectivités veulent maintenant, lorsqu'elles procèdent à la désignation des tributaires d'une caisse, ne pas porter atteinte aux raisons mêmes de l'organisation d'un système de pension ou à leur propre intérêt, elles feront bien d'éviter de compter parmi les tributaires de la caisse ceux dont le caractère de la fonction est de n'être que temporaire, et de ne pas exclure au contraire ceux qui, entrant dans l'administration à un âge trop avancé, ne peuvent espérer jouir un jour des bénéfices de la caisse.

Si l'on compte parmi les tributaires de la caisse ceux dont la fonction n'est que temporaire, comme des ou-

vriers, on les obligera à subir, malgré la modicité de leur salaire, une partie des charges de la caisse, sans espoir pour eux de profiter un jour de ses bénéfices. On pourrait considérer, il est vrai, ces ouvriers comme attachés pour toujours au service de la collectivité locale ; mais, en admettant même qu'il y ait une source continue de travail pour l'ouvrier intéressé, peut-on espérer qu'il restera toujours au service de la même localité ? En essayant de l'y contraindre ne va-t-on pas contre ses habitudes ? Nous nous refusons donc à considérer que la participation à la caisse des retraites locales soit un bien-fait pour ceux dont le travail n'est que temporaire.

Mais il ne faudrait pas exagérer le désir que l'on pourrait avoir de ne compter parmi les tributaires d'une caisse que les employés seuls qui ont la presque certitude d'obtenir la pension, compensation de retenues pendant longtemps subies. Il serait dangereux, par exemple, pour l'équilibre financier d'une caisse de retraites à forme tontinière, d'admettre que les employés qui entrent dans l'administration après un certain âge, seront exclus de la participation à cette caisse. Bon nombre de départements ou de communes ont cependant songé à introduire dans le règlement de leur caisse une disposition aux termes de laquelle les employés, entrant dans l'administration à plus de quarante ou de cinquante ans, ne seront pas admis aux charges et aux bénéfices de la caisse. Une disposition analogue est souvent inscrite dans les statuts des caisses d'épargne et de prévoyance ou dans les règlements qui admettent la participation à la Caisse nationale des retraites ; cela s'explique par cette raison que

l'agent doit se constituer un livret et que la rente qui résultera du compte de ce livret ne peut, en dix ou quinze années, atteindre un taux suffisamment élevé. Mais le principe sur lequel est fondée l'organisation d'une caisse de retraites à forme tontinière est différent : l'agent ne va pas se constituer lui-même, par ses épargnes, un capital ou une rente pour l'époque de la cessation de ses fonctions ; l'administration lui promet, en récompense de ses services, une pension pour le moment où l'âge et les infirmités le contraindront au repos ; on lui demande seulement en échange de diminuer les charges du service de cette pension, en abandonnant chaque année une faible partie de son traitement. Jamais l'employé, s'il ne réunit la condition à pension, ne rentrera dans ses versements ; l'organisation tontinière est en effet basée sur ce principe que les pertes des uns doivent bénéficier aux autres ; si la caisse ne profite pas des mauvaises chances d'un tributaire, la quotité de la pension ayant été fixée *à priori*, la caisse courra au déficit. Il est donc de l'intérêt évident d'une collectivité de ne pas écarter de la caisse des participants qui verseraient des retenues sans espoir de réunir jamais les conditions du droit à pension et qui, s'ils l'obtenaient, jouiraient moins longtemps de leur retraite que des employés plus jeunes¹.

ART. 2. — Ce n'est pas seulement la détermination de ceux qui participeront à la caisse qu'il importe d'établir,

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet des Vosges, 22 juillet 1895 (caisse d'Épinal).

c'est aussi la façon terminologique qu'il faut employer pour cette détermination.

Tout d'abord, cette désignation, pour être bonne, doit être précise : des termes ambigus peuvent donner lieu à des difficultés et avoir une répercussion sur l'état financier de la caisse. En effet, c'est en vertu de cette désignation qu'est perçue la retenue sur le traitement des tributaires de la caisse ; si la désignation est vague, on pourrait ne pas procéder à cette perception, et la pension n'en serait pas moins obligatoire si l'employé était reconnu plus tard tributaire de la caisse par suite d'une meilleure interprétation du règlement ; il n'y aurait donc pas une compensation à la charge future de la caisse.

Cette difficulté se produirait par suite d'une désignation en bloc des tributaires de la caisse ; si l'on disait : « Participent à la caisse les employés de la commune », devrait-on considérer, l'architecte communal comme un employé, et devrait-il, comme tel, subir la retenue¹ ?

Cette désignation en bloc des participants à une caisse de retraites aurait d'ailleurs un autre inconvénient beaucoup plus grave, c'est d'empêcher un calcul précis des charges que la caisse aurait un jour à supporter. Il est donc préférable de déterminer nominativement les employés qui participent à une caisse ; mais, quand nous disons nominativement, nous voulons parler de la désignation nominative de la fonction et non du fonctionnaire ;

1. Dans ce cas, il nous semble que, conformément à la jurisprudence, il faudra rechercher si l'architecte reçoit une rémunération proportionnelle à ses travaux ; alors il paiera patente ; et s'il paie patente, il est commerçant et non employé. (Conseil d'État 10 mai 1882, Ballu.)

dire que M. X, par exemple, participera aux charges et bénéfices de la caisse de retraites, ce serait n'admettre comme possible que la participation de M. X, et si M. X venait à cesser ses fonctions, pour être remplacé par un nouvel employé, ce nouvel employé ne pourrait être admis à compter parmi les tributaires de la caisse qu'à la suite d'une modification du règlement¹.

Quant à l'adjonction de tributaires à la caisse, elle doit être faite en des termes identiques, et les règles à suivre seraient les mêmes que pour la désignation des employés qui participent à la caisse dès son établissement.

Cette désignation ne saurait être prévue à l'avance et l'on doit considérer que dire, lors de l'établissement de la caisse : « Devront la retenue tels et tels employés *et tous ceux qui seraient ultérieurement nommés employés par suite de la création de services nouveaux* », serait à la fois un danger, puisque l'on ne sait pas quels en seraient les résultats pour la caisse, et une modification éventuelle au règlement, introduite en dehors des formes légales.

§ 2. — DES TRIBUTAIRES DES CAISSES DÉPARTEMENTALES.

Les règles que nous avons examinées jusqu'ici au sujet de la détermination des tributaires des caisses sont communes aux caisses départementales et aux caisses municipales. Voyons maintenant les règles qui leur sont spéciales. Nous nous occuperons en premier lieu des caisses départementales.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Allier, 29 mai 1878.

Nous avons dit que les employés des préfectures n'avaient pas été comptés parmi les fonctionnaires qui recevaient leur pension sur les fonds du Trésor public, parce qu'ils étaient rémunérés sur un fonds spécial, mis par l'État à la disposition des préfets, sous le nom de fonds d'abonnement. Les premières caisses départementales en effet ne comprirent parmi leurs tributaires que les employés rémunérés sur le fonds d'abonnement. Mais aux fonds d'abonnement s'ajoutèrent bientôt des subventions destinées à augmenter le traitement des employés; puis une seconde catégorie d'employés s'est bientôt créée, à mesure qu'augmentaient les services dont l'organisation ou la gestion étaient confiées aux départements. Ces employés n'étaient plus rémunérés sur les fonds d'abonnement, mais sur des fonds exclusivement départementaux et à l'aide des seules subventions votées par le conseil général. Il était tout naturel d'admettre cette catégorie d'agents au bénéfice d'une caisse de retraites existante, et le département avait d'autant plus le droit de les confondre avec les premiers dans le bénéfice de cette institution, que celle-ci ne pouvait fonctionner que grâce à des subventions votées encore par le département.

A l'heure actuelle les tributaires des caisses de retraites départementales se divisent donc en trois catégories : les employés départementaux payés sur les fonds d'abonnement, les employés départementaux payés sur les crédits inscrits au budget local, enfin les employés d'établissements publics, situés dans le département et qui en dépendent plus ou moins. Ces tributaires sont en général les employés des préfectures et des sous-préfectures, le

greffier du conseil de préfecture et employés du greffe, les archivistes et employés des archives qui, avec les agents voyers, furent admis au bénéfice de la caisse dans beaucoup de départements, à la suite d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 1839, les architectes départementaux, le personnel de l'inspection d'académie, les directeurs et employés des asiles d'aliénés, dépôts de mendicité, etc., et généralement de tous les établissements et services départementaux, eux-mêmes, prolongement du département. Nous n'aurons guère que quelques mots à dire sur deux ou trois cas spéciaux. Tout d'abord, on comprend les chefs du cabinet des préfets, leurs secrétaires particuliers et leurs gens de service. Ils doivent être considérés comme des employés de la préfecture, rémunérés sur le fonds d'abonnement, augmenté de subventions départementales; la jurisprudence est depuis longtemps fixée en ce sens¹.

D'autre part, quels que soient les inconvénients (sur lesquels nous aurons à revenir) qu'il pouvait y avoir à admettre au bénéfice de la caisse les directeurs des asiles d'aliénés, on a dû les y comprendre. Si leur nomination n'appartient pas au département, ceux-ci n'en dirigent pas moins un établissement départemental. Leur pension peut ainsi, comme nous le verrons, devenir une lourde charge pour la caisse, mais les exclure de son bénéfice serait exposer le département à ne plus recruter qu'un personnel inférieur.

Enfin, dans ces dernières années, à la suite d'une cir-

1. Avis du Conseil d'État du 3 septembre 1828.

culaire du ministre de l'intérieur du 10 août 1885, quelques départements, obtempérant au désir exprimé par le ministre de l'intérieur, ont admis au bénéfice de leur caisse de retraites les gens de service des cours et tribunaux. Ces agents sont en effet rémunérés sur les fonds départementaux et leur nomination elle-même appartient au préfet¹. Mais la circulaire du 10 août 1885 n'a pas voulu parler des gens de service des justices de paix. Leur mode même de rétribution comporte en effet leur exclusion de la caisse départementale, qui ne peut donner accession qu'aux agents rétribués sur les fonds départementaux²; ces agents sont en effet rétribués sur les fonds communaux.

§ 3. — DES TITULAIRES DES CAISSES COMMUNALES.

Dans presque tous les départements, on trouve le même nombre et les mêmes agents tributaires de caisses de retraites. Le nombre est quelquefois beaucoup plus considérable pour les caisses municipales. Il est parfois, au contraire, très inférieur. Ces différences tiennent à la situation elle-même des collectivités : tandis que des départements, tout en ayant une importance plus ou moins grande, ont presque tous les mêmes services, deux communes se ressemblent forcément beaucoup moins; non seulement la liste des tributaires de la caisse peut être plus ou moins nombreuse parce qu'un même service né-

1. Circulaire du ministre de l'intérieur du 1^{er} juin 1883.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Lot, 23 mai 1888.

cessite un plus grand nombre d'employés, mais ces services eux-mêmes peuvent être très divers. Les employés directs de la mairie ne sont pas les seuls qui soient appelés à bénéficier de la caisse; il faut encore compter tous les employés directs de la commune ou d'établissements qui en dépendent ou en sont le prolongement. Sans doute, on pourra songer à organiser, en faveur de ces catégories spéciales de services, des caisses différentes, mais on compromettrait, par cette diversité de caisses, l'avenir de chacune d'elles, tandis que leur réunion ou leur fusion garantirait une prospérité beaucoup plus grande.

La diversité des caisses n'est guère possible que pour une grande commune; on peut procéder, par exemple, ainsi à Paris, où il existe jusqu'à quatre caisses différentes¹. Mais la tendance actuelle, loin d'être favorable à cette division, est au contraire très favorable à la fusion, et la plupart des communes ont rattaché à la caisse des employés de la mairie les caisses spéciales, quelquefois antérieurement organisées pour les agents des services de la police de l'octroi, des bureaux de bienfaisance, hospices, hôpitaux et monts-de-piété. Quelques municipalités ont voulu faire également bénéficier de la caisse les agents personnels de certains de leurs fonctionnaires et en particulier les employés du receveur municipal. Un tel système aurait des inconvénients très sérieux : l'autorité du receveur sur ses agents serait diminuée, et elle doit rester en-

1. Ces caisses sont les suivantes : une caisse pour les employés du département de la Seine et de la ville de Paris, une caisse pour les agents de la préfecture de police, une caisse pour les employés des hospices et hôpitaux, une caisse pour les employés du mont-de-piété.

tière, en raison de sa responsabilité au sujet d'agents que d'ailleurs il nomme lui-même. On pourrait cependant faire une réserve et les admettre au bénéfice de la caisse communale, puisque, en vertu de l'article 6 du décret du 27 juin 1876, les communes ont à leur charge une quote-part de la rétribution de ces employés, en cas d'insuffisance des frais de bureau du receveur municipal.

On doit exclure également les employés des caisses d'épargne¹, comme nous l'avons déjà dit. Mais on pourrait y comprendre au contraire les employés des monts-de-piété, puisque ce sont des établissements publics².

Disons, enfin, que doivent généralement participer à une caisse de retraites municipale tous les agents qui ont pour mission d'assurer l'ordre dans la commune, et tous ceux dont la fonction est permanente de sa nature, par exemple : les jardiniers des promenades publiques, les gardiens des établissements municipaux, etc.

Nous n'examinerons pas tous les cas possibles les uns après les autres ; nous dirons seulement quelques mots des pensions de retraite des commissaires de police et des agents du service de l'octroi³.

L'une de ces questions, celle qui est relative aux commissaires de police, n'a plus guère, à l'heure actuelle, qu'un intérêt historique. La participation des commissaires de police aux caisses de retraites municipales avait

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Seine-Inférieure, 4 mai 1860.

2. Cette règle est appliquée, par exemple, à Versailles, Rouen, Toulouse.

3. Nous ne nous occuperons pas des pensions des sapeurs-pompiers, le régime auquel ils sont soumis devant être incessamment modifié.

donné lieu à de nombreuses récriminations, tant de la part des communes que des commissaires de police, en raison de leurs changements de résidence : les communes se voyaient dans l'obligation de payer des pensions à ces fonctionnaires, alors qu'elles n'avaient pas bénéficié des retenues par eux antérieurement versées. Les commissaires de police faisaient observer, d'autre part, qu'à chaque changement de résidence, ils opéraient de nouveau le versement de la retenue de leur premier douzième de traitement, au profit d'une nouvelle caisse locale : ainsi leur pension finale ne correspondait pas toujours aux sacrifices qui leur avaient été imposés. Le remède le plus efficace pour faire cesser cette situation était de donner aux commissaires de police le caractère d'agents d'État, et de les admettre en conséquence aux charges et aux bénéfices des pensions civiles au point de vue de la retraite¹. Cette solution fut enfin adoptée par l'article 19 de la loi du 16 avril 1895 qui a rattaché ces fonctionnaires au régime de la loi de 1853. On a même attribué à cette loi un caractère très absolu : on a considéré qu'elle avait eu pour effet de supprimer, *ipso facto*, toute participation des commissaires de police aux caisses municipales de retraites, sans qu'il soit besoin de procéder par voie de modification régulière à leur règlement ; la loi de 1895, dit le ministre de l'intérieur, a non seulement voulu améliorer la situation des commissaires de police, mais encore supprimer toute entrave qui pourrait obliger l'administration supérieure, soucieuse de ne pas

1. Avis du Conseil d'État du 10 juin 1874, caisse de Saint-Étienne.

léser des intérêts respectables, à maintenir dans un poste où ils savent obtenir certains droits à pension, des agents que les besoins du service indiquaient pour un déplacement. Le conseil municipal n'a donc pas besoin de faire modifier son règlement pour que les commissaires de police soient rayés de la caisse ; tel est, d'ailleurs, l'avis de la section des finances du Conseil d'État du 30 juillet 1895¹. Cette opinion nous paraît cependant discutable.

Nous croyons devoir dire également quelques mots de la situation des agents de l'octroi vis-à-vis des caisses de retraites municipales. Antérieurement à 1814 leur situation était très simple : en effet, aux termes du décret du 4 juillet 1806, le personnel de l'octroi, assimilé au service des contributions indirectes et dirigé par cette administration, jouissait des avantages de la retraite, comme les agents des contributions indirectes.

Ce privilège lui a été enlevé par la loi du 8 décembre 1814 qui a rendu aux villes la régie des octrois.

Les pensions acquises à partir de cette date étaient acquittées sur des caisses spéciales, et en cas d'insuffisance, sur les produits de l'octroi. Quelques villes, Boulogne, Orléans, Amiens, Troyes, etc., ont conservé ces anciennes dispositions. Plusieurs autres villes ont organisé des caisses également spéciales pour les employés de l'octroi et ont appliqué une ordonnance du 4 septembre 1840, expliquée par une circulaire ministérielle du 14 octobre de la même année, qui décidait que lors-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Loire-Inférieure, 16 mars 1896 (caisse de Saint-Nazaire).

que les villes en auraient fait la demande, les pensions des employés des octrois seraient réglées conformément aux dispositions des titres II, III, IV de l'ordonnance du 12 janvier 1840.

Ce système de caisses de retraites spéciales, en faveur des différentes catégories d'employés communaux, système que nous avons combattu, a quelque raison d'être, quand il s'agit des agents de l'octroi. D'une part, en effet, les services qu'ils rendent sont d'une nature particulière et peuvent être qualifiés de « services actifs » relativement aux services rendus par les autres employés communaux. D'autre part, ils jouissent de gratifications d'un caractère spécial, dont la quotité est éminemment modifiable, puisque ce sont des primes allouées à l'occasion de la découverte de fraudes ; on peut avoir eu le désir de faire entrer en ligne de compte ces gratifications pour établir la quotité du traitement moyen qui servira de base à la pension ; un élément de cette nature serait propre à troubler l'harmonie financière de la caisse de retraites commune à tous les employés de la collectivité. Malgré ces différentes raisons, les municipalités tendent à opérer la fusion des caisses spéciales des agents de l'octroi avec la caisse de leurs autres employés. On adoucit alors en faveur des premiers les conditions requises pour l'obtention des droits.

La question des retraites en faveur des agents de l'octroi se complique lorsque la perception de l'octroi a été confiée à un entrepreneur par une mise à ferme : il était difficile d'admettre que l'affermage des octrois puisse empêcher le maintien de caisses de retraites fondées en

faveur des différents agents du service de l'octroi ; on a considéré en conséquence qu'il était prudent d'obliger, par une clause du bail, le fermier à se conformer aux dispositions établissant des retenues sur les appointements des employés pour servir à former un fonds de retraites ; c'est le conseil que le ministre de l'intérieur a donné dans une circulaire du 17 octobre 1818.

Par le fait de l'existence d'une organisation de caisse de retraites municipale à laquelle participent les agents du service de l'octroi, le préposé en chef de l'octroi peut recevoir une double pension, puisqu'il participe déjà au régime des pensions civiles, tel qu'il est établi par la loi de 1853. Pour ne pas obliger ce préposé en chef de l'octroi à subir le versement de deux retenues, il n'y aurait aucun inconvénient à l'autoriser à faire connaître dans un délai déterminé s'il désire ou non participer aux charges et aux bénéfices de la caisse municipale¹.

SECTION III

Des conditions à l'obtention des droits.

§ 1^{er}. — GÉNÉRALITÉS.

Pour que la caisse de retraites dont un employé est tributaire lui serve une pension, on doit exiger que cet

1. Si un agent secondaire de l'octroi était nommé préposé en chef, il pourrait évidemment être autorisé à rester tributaire de la caisse municipale, bien qu'il fût placé obligatoirement, par le seul fait de cette nomination, dans la catégorie des agents pensionnés par l'État. (Lettre du ministre des finances au ministre de l'intérieur, 1^{er} avril 1876.)

employé remplisse certaines conditions. La collectivité qui a organisé la caisse y est directement intéressée. En effet, si la pension s'acquiert avec une trop grande facilité, il est certain que les charges augmenteront rapidement. La réunion des conditions déterminées n'est pas seulement nécessaire, elle est équitable; la collectivité, pour permettre à la caisse de fonctionner, fait, comme nous le verrons, de nombreux sacrifices; il est juste en conséquence que la collectivité soit assurée de l'attachement de l'employé qui bénéficiera de ses sacrifices, et qu'elle en demande la preuve dans une durée de services déterminée. Une objection pourrait cependant être faite à la nécessité des conditions, objection qui provient de la nature des droits des employés sur la caisse. C'est une garantie, dit-on, pour la collectivité que de déterminer d'avance les conditions que devra remplir un employé pour être pensionné; cette garantie n'existe-t-elle pas déjà par suite de la faculté que se réserve implicitement l'autorité d'admettre ou de ne pas admettre un employé à faire valoir ses droits à la retraite? On considère en effet que les conditions requises, une fois réunies, n'ouvrent en somme aucun droit précis, puisqu'elles ne donnent que la possibilité de demander une mise à la retraite qui n'est pas un droit. L'autorité compétente ne peut-elle pas user de cette faculté, puisque ses droits sont si étendus, pour se réserver celui d'examiner, dans chaque cas particulier, si certaines conditions, qui n'auraient pas été fixées au préalable et par le règlement, se trouvent réunies? Cette solution conduirait fatalement et insensiblement la caisse de retraites à la ruine; si les conditions de l'obtention

des pensions sont déterminées à l'avance, sans avoir égard aux personnes qu'elles atteindront, elles seront certainement observées ; si elles sont laissées, au contraire, à l'appréciation de l'autorité compétente pour prononcer l'admission à la retraite, elles deviendront de moins en moins sévères, et finiront par dépendre uniquement du degré d'influence dont disposera celui qui demandera à jouir de sa pension.

D'ailleurs, cette absence de détermination préalable des conditions n'a pas seulement pour effet de troubler la situation financière de la caisse, mais empêche également de prévoir quelles seront, à un moment donné, les charges de la caisse : c'est l'arbitraire et par suite l'inconnu.

Il faut donc des conditions ; il faut aussi des conditions bien déterminées : en conséquence, il ne doit pas être fait de trop nombreuses distinctions entre les employés, suivant que l'on jugera que l'on doit se montrer plus ou moins sévère à raison de la nature des travaux fournis par l'employé. Si des exceptions sont prévues aux conditions normales (et il est nécessaire d'en prévoir), elles ne devront pas être trop nombreuses, être parfaitement justifiées, et être, elles aussi, exactement déterminées. La précision dans une organisation de cette nature permet la prévision, et la prévision est la condition d'existence d'une organisation tontinière.

Il ne faut pas se dissimuler la difficulté du choix de ces conditions. Si l'organisateur de la caisse s'est montré trop sévère, il s'éloigne du but de la pension, s'il ne l'est pas assez, il compromet l'existence de l'institution qu'il établit.

On pourrait s'en rapporter, relativement au choix de ces conditions, à celui qui a été fait par le décret du 4 juillet 1806 ou la loi de 1853 : d'où des conditions d'âge, de durée de service, la nécessité de ne pas se trouver dans un cas d'exclusion du droit à pension¹, seraient avantageusement exigées.

§ 2. — DE LA CONDITION D'ÂGE.

La première condition généralement exigée est une condition d'âge : pour que l'employé puisse faire valoir ses droits à la retraite, il faut qu'il ait un âge déterminé.

Les avantages de cette condition sont considérables et cependant bien des règlements de caisses n'y ont fait aucune allusion. Tout d'abord elle est juste : le caractère essentiel de la pension est de fournir des moyens d'existence à ceux-là seulement des agents qui ont usé leurs forces au profit des services publics, et auxquels leur âge ne permettrait plus de trouver un emploi suffisamment rétribué. Si l'on n'exige pas de conditions d'âge et que l'on ne demande à un employé que trente années de service (ce qui est normal), et que cet employé soit entré en fonction à l'âge de 20 ans, il aura le droit à la retraite à 50 ans. A cet âge, il quitterait l'administration en réclamant sa pension, et accepterait dans une industrie privée une fonction nouvelle ; la pension n'est pas faite pour ceux qui peuvent encore travailler. La limite

1. Quant à la retenue que doit verser l'employé, il ne faut pas la considérer comme une condition ; nous verrons plus tard pourquoi et quelles en sont les conséquences ; c'est cependant une erreur assez fréquente.

d'âge a un autre avantage : grâce à elle, on limite mieux les charges de la caisse, puisqu'elle permet indirectement de déterminer la moyenne de la durée du paiement d'une pension. Si l'âge des mises à la retraite est toujours le même, à l'aide d'une table de mortalité on connaîtra facilement les charges de la caisse. Enfin, si la condition d'âge existe, on ne craindra pas de froisser les susceptibilités d'un employé qui, si on ne le juge plus apte à bien remplir les obligations de son service, n'aura pas de peine à s'incliner devant une règle écrite.

Ce n'est pas cependant qu'il faille confondre la condition d'âge avec la limite d'âge, c'est-à-dire la fixation d'un âge au delà duquel l'employé doit obligatoirement cesser ses fonctions. La limite d'âge lierait la collectivité, tandis que la condition d'âge ne lie que l'employé.

Il est d'ailleurs impossible d'introduire dans un règlement de caisse une limite d'âge ; le pouvoir délibérant d'une collectivité irait ainsi à l'encontre des pouvoirs hiérarchiques qui doivent être réservés au pouvoir exécutif, seul compétent pour décider du maintien ou du renvoi d'un employé¹. La collectivité risquerait du reste de se nuire à elle-même, puisqu'elle se priverait forcément d'un employé qui pourrait lui rendre des services, et qu'elle perdrait un moyen de diminuer les charges de la caisse, en retardant des mises à la retraite².

Quant à l'âge reconnu nécessaire pour faire valoir des

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet d'Eure-et-Loir, 19 octobre 1878.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet d'Eure-et-Loir, 19 octobre 1878.

droits à la retraite, il pourrait être fixé, comme le fait la loi de 1853, à 55 ou 60 ans, suivant que l'employé appartient à un service actif ou à un service sédentaire.

§ 3. — DE LA CONDITION DE DURÉE DE SERVICE.

ART. 1^{er}. — La deuxième condition exigée par les règlements est une durée minimum de service : il faut que l'employé, pour faire valoir ses droits à la retraite, ait été pendant un temps déterminé au service de la collectivité.

Grâce à cette condition, la commune ou le département n'ont pas seulement la preuve évidente des services rendus par l'employé, mais aussi le moyen de déterminer la diminution des charges de la caisse, puisque pendant la durée de son service l'employé verse une retenue sur son traitement.

ART. 2. — Quant à la durée du service imposée, elle pourrait varier, comme d'après la loi de 1853, entre vingt-cinq et trente ans, suivant que ce service est actif ou sédentaire.

La plupart des règlements n'exigent que vingt-cinq années et ne font pas de distinction ; ils sont donc plus favorables que la loi de 1853. La durée du service exigée peut être comptée soit du jour de l'entrée d'un employé dans l'administration, soit, s'il est trop jeune, à partir seulement d'un certain âge. Certains règlements établissent ainsi une limite d'âge inférieure pour le calcul du temps de service.

ART. 3. — La question la plus intéressante de celles qui touchent à l'étude de cette condition est celle qui est relative à la qualité du service ; ce service a-t-il dû exclusivement bénéficier à la collectivité qui a organisé la caisse ? A-t-il pu être interrompu ? Doit-on compter pour le calcul de la durée exigée un service effectué en dehors de l'administration locale ? Si en principe le service doit être effectif et avoir été accompli dans l'intérêt de la collectivité, ne faut-il pas cependant prévoir des exceptions ? Quelles doivent être ces exceptions ?

Si l'on exigeait une durée effective de service au profit de la collectivité dont dépend le futur pensionnaire pour lui permettre d'acquérir des droits à la retraite, on éloignerait de cette collectivité une quantité d'employés qui ont pu acquérir de l'expérience dans d'autres administrations publiques et qui seraient susceptibles de rendre d'importants services à une collectivité nouvelle¹. Il paraît, en revanche, peu équitable d'imposer à des communes ou à des départements l'obligation de rémunérer des services dont ils n'ont pas profité et qui n'ont pas donné lieu à des versements de retenues destinées à subvenir au paiement des pensions. On peut citer l'exemple de la ville de Lyon, qui s'était vu condamner, par ordonnance rendue au contentieux le 21 mars 1844, à liquider une pension, sur le pied de quarante ans de service, à un ancien commissaire de police qui n'avait été tributaire de la caisse des retraites que pendant dix années.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Haute-Garonne, 12 février 1874.

Ainsi l'admission de ces services est dangereuse pour les finances locales, juste cependant pour l'employé qui, si ces services n'étaient pas admis par le règlement de la caisse, refuserait d'entrer au service de la collectivité.

On comprend donc, sur cette question, l'hésitation des collectivités. Cependant l'État a donné l'exemple à suivre, puisque la loi de 1853 admet, dans le calcul de la durée des services exigée, le temps passé dans d'autres administrations publiques¹. Il est vrai que le nombre des employés qui deviennent agents des départements ou des communes, après avoir été agents de l'État, est relativement très faible. Mais cette sorte de permutation est plus fréquente quand il s'agit du passage d'un département dans un autre, ou d'une commune dans une autre ; pour certains fonctionnaires, l'avancement résulte précisément de ces changements de résidence.

En présence de la fréquence de ces cas particuliers, de l'intérêt qu'il y aurait, pour permettre l'acquisition des droits à pension, à compter les services des employés effectués dans d'autres administrations publiques, et des difficultés qu'entraînerait le compte de ces services, il y a lieu de rechercher le moyen de concilier, dans la me-

1. La loi de 1853 consacre aussi une faveur spéciale au profit des employés des préfectures et des sous-préfectures, rétribués sur les fonds d'abonnement. Leurs services sont réunis tant pour le calcul de la durée de service exigée que pour la liquidation, pourvu que la durée de service soit au moins de douze ans dans la partie sédentaire ou de dix ans dans la partie active (L. du 19 juin 1853, art. 9 ; Arrêt du Conseil d'État, 4 août 1866). Mais il est essentiel, pour l'application de ces dispositions, que les services rendus dans les préfectures et les sous-préfectures aient été rémunérés sur le fonds d'abonnement alloué par l'État et non sur les fonds départementaux et communaux. (Arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 1884.)

sure du possible, des intérêts aussi contradictoires. Il faut prendre certaines précautions, dont le choix est très délicat; car si ces précautions sont trop sévères, elles éloigneront du but que l'on veut atteindre, et n'auront pas pour effet de favoriser le recrutement des employés. On tend actuellement, et les départements en particulier, à se montrer de plus en plus sévère. Ces derniers sont assez disposés à faire supporter aux employés qui viennent de l'extérieur le supplément de charges qui résulte de leur générosité excessive depuis la loi de 1871, à l'égard des employés dont la carrière a été exclusivement départementale.

Parmi les précautions à prendre, on peut tout d'abord exiger une durée de service effective au profit de la collectivité, ou décider que les services extérieurs ne seront comptés dans le calcul de la durée de service exigée par le règlement, qu'à la condition que l'employé ait passé un nombre d'années de service déterminé au profit de la collectivité¹.

On peut encore limiter la durée du service extérieur et dire, par exemple, que dans le calcul de vingt-cinq années de durée de service exigé, on ne comptera le service extérieur que pour une durée déterminée *à priori*, quelle qu'ait été effectivement cette durée.

On peut encore limiter les charges qui résulteront pour la collectivité du compte de la durée du service extérieur, en ne comptant ce service que pour la liquidation du droit, c'est-à-dire pour établir la quotité de la pension,

1. Exemple : le département des Deux-Sèvres qui exige dix années.

si cette quotité est basée sur le nombre d'années de service.

Les services extérieurs ne compteront jamais au contraire dans le calcul de la liquidation de la pension, quand ils ont déjà été rémunérés par une pension, alors même que le règlement de la caisse de la collectivité nouvelle dirait que les services extérieurs sont admis dans la liquidation des pensions. Le même service ne peut, en effet, en aucun cas donner droit à une double rémunération; les services invoqués ne compteraient que dans l'établissement du droit à pension, et non dans le calcul de la liquidation. Mais en revanche, ceux qui auraient à supporter cette solution, à la fois rigoureuse et juste, n'auraient pas à verser de retenues, autre précaution que peuvent prendre les collectivités, et dont nous allons dire quelques mots¹.

On peut en effet exiger un versement de retenues pour le calcul de la durée de service qui entrera dans la liquidation des droits. Ce versement proviendrait de deux sources différentes : il serait effectué ou sur les fonds personnels de l'intéressé, ou par l'administration publique au profit de laquelle le service a été antérieurement fait. Mais il faudrait alors que le règlement de la caisse de cette autre administration ait prévu la possibilité de verser à une autre caisse la somme des retenues versées tout d'abord à son profit. Un certain nombre de départements en particulier ont employé ce système, et la réciprocité entre eux est absolue. Ils l'ont employé

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Aveyron, 16 décembre 1873, et au préfet des Pyrénées-Orientales, 13 avril 1893.

surtout à propos des directeurs et des médecins des asiles d'aliénés à la suite d'encouragements répétés du ministre de l'intérieur. C'était surtout en effet à leur sujet que les difficultés avaient été très grandes. Le passage de ces fonctionnaires d'un département dans un autre, décidé par l'autorité ministérielle, nuisait en effet au bon ordre financier des caisses de retraites ; pour éviter cet inconvénient, quelques départements songeaient à priver ces fonctionnaires du bénéfice de la pension. Aussi la clause suivante fut-elle introduite à la demande du ministre de l'intérieur sous forme de réciprocité : « En cas de changement de résidence des directeurs ou des médecins d'asiles d'aliénés, le montant des retenues opérées sur leurs traitements au profit de la caisse des retraites, sera versé à la caisse des retraites du département où ils sont appelés. » Cette clause pourrait être employée, quelle que soit la nature de la fonction de l'employé. Mais une telle disposition contenue dans un règlement rend inapplicable une autre précaution contenue dans un même règlement, en vertu de laquelle un service accompli dans une administration, non tributaire de la caisse, ne doit être compté que pour une durée déterminée¹. La contradiction entre ces deux dispositions est évidente ; la disposition aux termes de laquelle le service extérieur n'est compté que pour une durée déterminée, est contraire à ce principe en vertu duquel ces fonctionnaires sont considérés comme ayant toujours versé leurs retenues à la caisse dont ils deviennent tributaires,

1. Conseil d'État, 2 juillet 1880 (département de l'Orne).

par suite de l'apport à cette nouvelle caisse de toutes les retenues afférentes aux services rendus antérieurement dans d'autres administrations¹.

Pour éviter bien des difficultés et pour faciliter le recrutement des employés, il serait désirable que toutes les administrations s'entendissent entre elles pour admettre que, sans reversement des retenues les unes en faveur des autres, tout employé, venant de l'extérieur, participât au bénéfice de la caisse de la collectivité nouvelle où il est appelé ; on éviterait ainsi certaines difficultés de comptabilité, et on ne ferait pas courir à certaines caisses le danger d'avoir à rembourser un total parfois considérable de retenues antérieurement versées.

Cette réciprocité, plus ou moins complète, aurait cependant un inconvénient. Il arrive en effet que, par suite des effets de l'avancement, ce sont toujours les mêmes départements, les plus considérables, il est vrai, qui finissent par supporter les pensions. Il est facile de se convaincre de cet inconvénient : si ces départements perçoivent à la vérité les retenues versées par les fonctionnaires dans les autres départements, il est certain, par contre, que la pension qu'ils auront à payer, n'est pas exactement proportionnelle aux versements des retenues : dans le système des caisses de retraites à forme tontinière, la pension accordée à l'employé est bien supérieure à la rente viagère que produirait le placement des retenues effectuées sur le traitement de ce même employé. Qui donc supportera en définitive ce supplément, si ce

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Haute-Garonne, 19 juin 1875.

n'est le département, au compte de la caisse duquel figurera la pension ; car cette caisse, pour compenser cette perte, ne profitera jamais des chances de toute organisation tontinière. La retenue qui sera versée sera à peu près nécessairement utilisée. Le département, qui aura à payer la pension du nouvel employé, ne bénéficiera que fort rarement de l'acquisition des retenues par suite du départ prématuré d'un employé, puisque, par hypothèse, l'employé arrivera dans ce département à la fin de sa carrière, c'est-à-dire au moment où la pension va être liquidée.

La solution qui serait en somme la plus équitable, mais qui donnerait lieu, il est vrai, à de grosses difficultés d'ordre pratique, serait celle qui consisterait à admettre, que toutes les administrations locales, au profit desquelles a servi le fonctionnaire, participeraient proportionnellement au paiement de la pension de ce fonctionnaire.

Comme dernière précaution, qui d'ailleurs serait cumuleable avec toutes celles que nous avons déjà étudiées, on pourrait restreindre les catégories de fonctions ou services extérieurs qui entreraient dans le calcul de la durée des services exigés. Les règlements des caisses sont en général peu précis, et permettent de compter dans le calcul de cette durée les services rendus dans les « administrations publiques ». Disons à ce sujet que ce mode de désignation très vague donne lieu à d'assez nombreuses difficultés, et l'on s'est demandé en effet ce qu'il fallait entendre par services rendus dans une administration publique.

On a admis comme criterium la nature et l'origine des

fonds sur lesquels est rétribué l'employé; et l'on a entendu par services rendus dans une administration publique les services officiels et directement rétribués sur les fonds d'une caisse publique. En conséquence, ont été exclus de ce bénéfice les services rendus par les employés des directeurs des contributions et autres analogues, parce que ces emplois dépendaient des directeurs ou receveurs qui les rétribuaient arbitrairement et sans contrôle¹. Ont été considérés au contraire comme pouvant entrer en compte, les services rendus en qualité de géomètre de 1^{re} classe², les services rendus dans les mairies³. La jurisprudence exige aussi que non seulement ces services soient rendus dans une administration publique, mais qu'ils soient compris parmi les services qui pourraient être pensionnés par cette administration publique; par exemple, un instituteur congréganiste, tout en ayant rempli des fonctions au profit de l'État, ne serait pas appelé à bénéficier de la faveur dont nous nous occupons, parce qu'il ne peut être pensionné par l'État.

Les services civils extérieurs ne sont pas les seuls qui entrent dans le calcul de la durée du service exigé. Les services militaires donnent généralement, d'après les règlements des caisses, les mêmes droits au profit de ceux qui les ont rendus. Les règlements sont même moins sévères et n'exigent la plupart du temps qu'une durée effective de service au profit de la collectivité; mais on ne compte pas les campagnes, et on limite *a priori* cette

1. Conseil d'État, 30 mars 1846. Circulaire ministérielle, 28 avril 1846.

2. Conseil d'État, 20 février 1868, Larnier.

3. Conseil d'État, 24 janvier 1867, Bayard.

durée, quelle qu'ait été la durée réelle du service ; on n'exige pas, comme compensation, le rappel des retenues¹.

En dehors de la question de ces services extérieurs, d'autres difficultés peuvent se produire au sujet du calcul de la durée des services : en vertu de ce principe, que la durée doit être effective, on ne devra pas compter dans son calcul le temps passé par l'employé en congé, en disponibilité, en non-activité².

La même solution a été admise par la jurisprudence, en cas de révocation, même quand la révocation, prononcée par l'autorité compétente, a été annulée ou rapportée par le ministre ; en effet, entre le moment où l'employé a cessé ses services et le moment où il les a repris, il s'est écoulé un délai qui ne peut être considéré, quelle que soit la rigueur de la solution, comme un service effectif³.

A cette règle absolue de la durée effective des services, il y a cependant une exception qui résulte du décret du 12 septembre 1870. Ce décret a prévu que le temps écoulé entre une révocation, prononcée à la suite des événements politiques de 1851 et la réintégration à la suite du décret du 12 septembre 1870, devrait compter dans le calcul du temps exigé pour permettre de faire valoir ses droits à la retraite⁴. Cette obligation pour les administrations locales de payer une pension pour des

1. Par exemple le règlement de la caisse du Cher de 1878.

2. Conseil d'État, 28 juin 1895, Brié.

3. Conseil d'État, 24 février 1880, ville de Lyon.

4. Conseil d'État, 3 janvier 1881, Bernard.

services, qui n'ont pas été rendus, est une conséquence assez singulière du décret du 12 septembre 1870. Mais ce décret a force de loi, et il ne paraît pas contestable qu'il a entendu n'établir aucune distinction entre les différentes catégories de fonctionnaires et employés victimes des événements de 1851.

§ 4. — DE LA CONDITION QUI CONSISTE A NE PAS SE TROUVER
DANS UN CAS D'EXCLUSION.

La troisième condition généralement exigée pour obtenir pension est la suivante : ne pas se trouver dans un cas d'exclusion prévu par le règlement ; l'employé, par suite de fautes commises dans l'exercice de ses fonctions ou de délit commis dans sa vie privée, s'est rendu indigne de la bienveillance de l'administration et des sacrifices que celle-ci était disposée à consentir en sa faveur.

Les assemblées locales peuvent décider que les cas dans lesquels sera perdue la pension, seront les mêmes que ceux qui ont été prévus par la loi de 1853, c'est-à-dire, la démission, la révocation, la condamnation dans certaines conditions, la perte de la qualité de Français. Nous n'entrerons pas dans l'examen des hypothèses très différentes que les collectivités peuvent envisager ; disons seulement qu'il y a une rigueur à ne pas dépasser ; la tendance est d'ailleurs de se montrer plutôt clément et de conserver, en raison des retenues versées, des droits à ceux-là mêmes, par exemple, qui ont été l'objet d'une révocation. Disons encore que les règlements des

caisses ne doivent pas contenir de dispositions aux termes desquelles les assemblées se réserveraient, à l'occasion des exclusions possibles du droit à pension, un pouvoir d'appréciation sur l'acte hiérarchique de l'autorité exécutive à l'égard des employés. Les assemblées locales n'ont pas à examiner, par exemple, si une révocation prononcée contre un employé est ou non de nature à priver cet employé du droit à la pension.

§ 5. — DES CONDITIONS POUR PENSIONS EXCEPTIONNELLES.

Nous avons vu les conditions exigées ou à exiger pour permettre à un employé de réclamer le bénéfice d'une pension dans le cas normal. Nous avons dit que ces conditions devaient être rigoureusement inscrites dans les règlements et rigoureusement appliquées, si on voulait éviter, pour la situation financière de la caisse, un élément de trouble et par suite un danger. Il est des cas cependant où l'on doit faire fléchir la rigueur normale, si l'on ne veut pas s'éloigner du but humanitaire que l'on poursuit en organisant une caisse de retraites. Tous les organisateurs de caisses de cette nature l'ont parfaitement compris. L'État a prévu des cas déterminés de pensions exceptionnelles, c'est-à-dire accordées en dehors des règles communes. La loi de 1853 a prévu deux catégories de pensions exceptionnelles et a supprimé, pour l'une des catégories, « les conditions d'âge, de service », ordinairement nécessaires, et les a adoucies dans le second cas; elle les a supprimées quand il s'agit de pensions accordées à la suite de « mise hors d'état de conti-

nuer le service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie d'un concitoyen, soit par suite de lutte ou combat soutenu dans l'exercice de la fonction »; elle les a également supprimées pour « ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de la fonction, met dans l'impossibilité de la continuer ». Elle a adouci simplement les conditions normalement exigées pour « ceux qui ont contracté des infirmités graves, résultant de l'exercice de la fonction, ou mis par elles dans l'impossibilité de la continuer », ou pour ceux encore dont l'emploi a été supprimé; mais cette même loi de 1853 exige, dans ces derniers cas, 55 ans d'âge et vingt ans de service, ou 45 ans d'âge et quinze ans de service, suivant que l'employé appartient à un service actif ou à un service sédentaire.

Ce texte est évidemment rigoureux, mais il faut qu'il le soit suffisamment pour éviter les abus; des conditions trop bienveillantes dans ces différents cas ont pour effet inévitable de troubler le fonctionnement des caisses les mieux organisées. Aussi, sans méconnaître l'intérêt que méritent des agents empêchés par des infirmités de continuer leurs fonctions, il convient de rappeler que les caisses de retraites sont organisées surtout en vue de récompenser, « de rémunérer » dit le législateur, les services rendus ou d'indemniser d'un préjudice causé par l'exercice des fonctions; il faut donc limiter les obligations de la caisse à ces rémunérations, à ces indemnisations¹.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Nord, 23 décembre 1893 (caisse de Roubaix).

Comme règle générale, on doit, en principe, bien spécifier la nécessité d'une durée de service pour obtenir pension, chaque fois que l'on peut raisonnablement en exiger une, et bien déterminer, quand on le peut également, que l'acte qui cause la pension ait été accompli à l'occasion de la fonction, et non simplement pendant la fonction.

Quant à la vérification de ces conditions, elle appartient au pouvoir liquidateur, et des assemblées locales ne sauraient se réserver cette faculté sans faire échec, comme nous l'avons déjà dit, aux droits du supérieur hiérarchique de l'employé, et risquer, par l'arbitraire et le manque de fixité, de compromettre l'avenir financier de la caisse.

SECTION IV

De la quotité des pensions et du cumul.

§ 1^{er}. — DE LA QUOTITÉ.

ART. 1^{er}. — Une autre question, assez délicate à résoudre, est celle de la quotité des pensions. Il faut en effet que cette quotité soit assez élevée, pour que l'on atteigne le but que l'on poursuit, et il ne faut pas, d'autre part, que son élévation soit de nature à compromettre le sort de la caisse. En conservant à la pension son caractère alimentaire, on se tiendra dans de justes limites ; mais l'aliment correspondant précisément aux besoins de l'individu, on devra établir un certain rapport entre le dernier traitement dont a joui l'employé et la pension dont

il bénéficiera; ses besoins ont varié en conséquence. On devra également utiliser la fixation du taux de la pension, pour l'encourager à continuer ses fonctions dans l'intérêt de la collectivité. Des règles fixes sont cependant nécessaires; nous connaissons le danger de principes contraires, quand il s'agit de caisse de retraites à forme tontinière. Aussi croyons-nous qu'on ne saurait trouver de meilleur exemple à suivre, tout au moins quant à la détermination de la base du calcul des pensions, que la loi du 9 juin 1853.

ART. 2. — Elle base d'abord la quotité de la pension sur le traitement moyen dont a joui l'employé pendant les six dernières années de son service; beaucoup de collectivités, tout en imitant cet exemple, ont décidé de prendre pour base les quatre et quelquefois même les trois dernières années. Cette simple modification de chiffres peut avoir de grosses conséquences, faciles à saisir: c'est, par exemple, l'avancement *in extremis* en faveur de certains employés, pour augmenter leur pension, et c'est certainement une cause d'accroissement des charges de la caisse. Comme la loi de 1853, les règlements locaux fixent le chiffre de la pension sur la moyenne du traitement des dernières années, multiplié par le cinquantième ou le soixantième de cette moyenne par année de service: on tient compte ainsi des retenues versées par l'employé et on l'encourage à rester en fonction, puisque sa pension augmente d'un tantième par année de service. Mais il ne faut pas exagérer l'augmentation pour chaque année de service; on aboutirait

directement au résultat contraire à celui que l'on cherche, puisque la plupart des règlements déterminent un chiffre maximum de la pension que l'on peut acquérir. C'est une règle qui a sa valeur, puisque, grâce à elle, on limite ainsi les charges de la caisse, et que l'on applique ainsi un des principes que nous avons posés, la pension devant conserver un caractère alimentaire. Mais alors, si l'augmentation par année de service dépasse un certain taux, l'employé atteindra rapidement son maximum et ne sera pas encouragé en conséquence à rester plus longtemps au service de l'administration locale¹.

ART. 3. — Nous ne nous arrêterons pas davantage à cette question et nous ne ferons que signaler quelques difficultés dans l'application des principes qui servent de base au calcul des pensions.

Pour calculer le traitement moyen, il faut tout d'abord savoir ce que l'on entend par traitement. Doit-on comprendre, sous cette désignation, les avantages en nature, les remises spéciales et les gratifications ?

Les avantages en nature comptent, sans aucun doute, dans le calcul du traitement, si le règlement le prévoit, et ne doivent pas compter au contraire, si le règlement est muet à leur sujet. Pour une seule catégorie de fonctionnaires on doit obligatoirement considérer l'avantage en nature comme un supplément de traitement ; nous voulons parler de ceux dont le traitement est fixé par l'autorité supérieure et en particulier des directeurs d'asiles

1. On ne compte généralement pas dans cette augmentation les fractions de mois et de jour, qui sont négligées au bénéfice de la caisse.

d'aliénés. Le ministre les nomme¹ ; le ministre fixe leur traitement² et a évalué en argent leurs avantages en nature. Il a déclaré qu'il ne considérerait pas ces avantages comme une gratification. Le Conseil d'État a donc jugé que ces avantages en nature devaient entrer en compte pour le calcul du traitement moyen de ces fonctionnaires³.

Contrairement à la solution admise, dans le cas où il s'agit de ces avantages en nature, la jurisprudence considère, à moins que le règlement de la caisse n'ait expressément prévu le contraire, que les remises accordées aux employés d'octroi, par suite des amendes qu'ils ont perçues et les remises allouées aux préposés en chef des octrois, constituent un traitement éventuel dont il doit être tenu compte pour le calcul du traitement moyen de ces agents⁴.

Quant aux gratifications allouées à l'employé, elles entrent dans le calcul du traitement moyen, si le règlement le dit soit expressément, soit sous cette forme : « Les retenues doivent être perçues sur ces gratifications⁵. » En cas de difficulté sur ces questions, c'est en effet un criterium certain que celui qui consiste à considérer comme traitement, tout émolument sur lequel est perçue une retenue en vertu des statuts de la caisse.

ART. 4. — Les assemblées locales ont une tendance générale à augmenter la quotité des pensions ; la valeur

1. Loi du 30 juin 1838.

2. Ordonnance du 18 décembre 1838 et décret du 6 juin 1863.

3. Conseil d'État, 26 juillet 1885.

4. Conseil d'État, 11 juillet 1879, ville de Reims.

5. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Cher, 22 avril 1894.

de l'argent a baissé et l'on comprend assez leur désir de rétablir un rapport mieux calculé entre la quotité de la pension et les moyens d'acquisition de l'argent.

Cette augmentation résulte de combinaisons diverses ; la pension peut être accrue directement ou indirectement : indirectement si l'on modifie d'une façon générale toutes les bases du calcul de la quotité, directement si l'on alloue simplement au pensionné un supplément à la rente viagère qu'il reçoit. Cette allocation supplémentaire, si elle est faite à titre viager, a bien le caractère d'une véritable pension et non d'un secours¹, même si elle ne résulte pas d'une disposition de règlement de la caisse. D'ailleurs, le règlement d'une caisse ne doit pas contenir de telles dispositions ; l'aléa pour la caisse serait trop considérable. Cette allocation résultera donc d'une délibération prise par la collectivité dans les formes ordinaires ; l'employé n'en aura pas moins un droit acquis à son paiement et il n'appartient plus au conseil général ou au conseil municipal de le refuser par voie budgétaire.

Si cette allocation supplémentaire a été accordée en dehors des dispositions du règlement, elle ne pourra être régulièrement payée sur les fonds de la caisse. Mais ne pourrait-on pas insérer dans le règlement une disposition aux termes de laquelle les excédents de la caisse seraient utilisés pour accorder des suppléments de pension ? On est en droit de considérer tout d'abord que cette disposition serait un danger pour la caisse, car les excédents peuvent être utiles à un moment donné ; par suite, on

1. Cette allocation supplémentaire ne rend donc pas inéligible au conseil municipal.

peut se demander si cette disposition serait légale : en effet, l'article 110 de la loi du 28 avril 1815 et l'ordonnance du 3 juillet suivant, chargent la Caisse des dépôts et consignations de la gestion des fonds de retraites, et ordonnent que toutes les retenues exercées dans les administrations et établissements seront versées à la Caisse des dépôts et consignations pour y être capitalisées. N'est-ce pas rendre impossible l'utilisation des excédents d'une caisse de retraites ? Cette opinion a été émise au Conseil d'État en 1874 ; c'est, à notre avis, une portée exagérée attribuée aux textes précités, car l'emploi de cet excédent aurait été par hypothèse prévu par le règlement.

ART. 5. — Nous ne nous étendrons pas sur la quotité des pensions exceptionnelles ; on pourrait reprendre sans inconvénient les bases de la loi de 1853, et l'on devrait toujours, nous semble-t-il, chercher à établir un rapport entre la quotité de la pension exceptionnelle et celle dont aurait joui un employé si, dans les circonstances anormales où l'on se trouve, la pension avait été calculée sur les bases ordinaires.

§ 2. — DU CUMUL.

La pension ayant un caractère alimentaire, l'interdiction du cumul de deux pensions est parfaitement légitime, surtout si le résultat de ce cumul est d'élever la pension au delà d'un taux déterminé : la collectivité locale a fait des sacrifices pour permettre à un employé de continuer une existence honorable, mais non pour l'enrichir. Ce rai-

sonnement ne doit cependant pas être exagéré. D'une part, en effet, les pensions que les collectivités allouent à leurs employés n'atteignent que fort rarement une quotité excessive, et d'autre part l'interdiction du cumul fait perdre à l'intéressé le bénéfice des retenues antérieurement versées. La solution la plus sage serait donc d'admettre que le cumul de deux pensions sera interdit lorsqu'il augmenterait seulement l'une des pensions au delà d'un taux déterminé; encore faut-il borner cette interdiction au cas où il s'agirait de deux pensions payées par la même caisse, et quand il s'agit de pensions payées par des caisses différentes, au cas où toutes les deux auraient le caractère de pensions exceptionnelles: il est assez juste qu'un employé ne bénéficie jamais de deux pensions pour infirmités. Mais une sévérité trop grande éloignerait les employés de collectivités qui auraient dépassé des limites raisonnables; on nuirait ainsi au bon recrutement des employés. Chaque fois que le cumul est interdit, la disposition du règlement doit être expresse; elle doit être expresse même pour interdire le cumul avec une pension civile, malgré la première jurisprudence du Conseil d'État, jurisprudence antérieure à 1837¹.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Doubs, 16 mai 1837.

Au sujet du cumul, les localités ont adopté des règles très diverses; par exemple, 66 départements admettent le cumul d'une pension avec un traitement d'activité, lorsque la pension n'a pas été accordée pour infirmités, et que ce traitement n'est pas prélevé sur les fonds départementaux; 6 départements l'admettent ou ne la prohibent pas, si la remise en activité n'a pas lieu dans des services départementaux ou tributaires de la caisse; 10 départements l'autorisent quand l'emploi ne dépend ni du département ni de l'État; 1 département le prohibe absolument; 10 départements ont fixé un maximum que le cumul ne peut dépasser.

SECTION V

Pension des veuves et orphelins.§ 1^{er}. — PENSIONS DES VEUVES.

Pour atteindre le but poursuivi en matière de pension, tant dans l'intérêt des employés qui doivent en bénéficier, que dans l'intérêt de la collectivité qui établit une caisse de retraites, on doit accorder des pensions aux veuves et orphelins de ces employés. On facilite ainsi le recrutement du personnel auquel on peut demander en même temps plus de dévouement.

Les règles que l'on adopte généralement, au point de vue des conditions de l'acquisition des droits des veuves et orphelins et au point de vue de la quotité de ces droits, sont à peu près semblables à celles qu'a édictées la loi de 1853 sur les pensions civiles.

ART. 1^{er}. — Le droit de la veuve peut dériver du droit du mari; elle acquiert alors la pension en vertu d'un droit de réversibilité; elle peut encore réclamer une pension en vertu d'un droit propre, c'est-à-dire dans les cas où le mari est décédé sans avoir droit à sa pension et dans des circonstances déterminées.

Le droit de réversibilité au profit de la veuve n'existe cependant qu'à certaines conditions : une durée de mariage est exigée par la plupart des règlements de caisse et la séparation de corps ne doit pas avoir été prononcée contre la veuve. La loi de 1853 exige en outre que le di-

vorce n'ait pas été prononcé contre l'un ou l'autre des conjoints. Quelques collectivités ont cru bien faire en décidant que la veuve aurait droit à la pension si le divorce n'avait pas été prononcé contre elle. C'est oublier, d'une part, que le divorce rompt juridiquement tout lien résultant du mariage ; c'est risquer, d'autre part, de se heurter à certaines difficultés pratiques, notamment dans le cas où l'époux divorcé contracterait un second mariage et décéderait avant la deuxième femme ; la pension serait-elle accordée à cette dernière ou à l'épouse divorcée ?

Les collectivités locales ont fréquemment songé à exiger en outre que la veuve ne se remarie pas pour conserver ses droits à la pension. Le Conseil d'État et la jurisprudence du ministère de l'intérieur se sont toujours formellement élevés contre cette disposition. Tout en reconnaissant qu'elle était introduite dans le décret du 4 juillet 1806, l'autorité centrale fait observer que la loi de 1853 ne l'a pas maintenue, et ajoute que cette condition ne doit plus être exigée pour des raisons de haute moralité, qu'il est inutile de développer¹. Plusieurs départements n'ont pas consenti, depuis qu'ils ont le droit de statuer réglementairement, à effacer de leurs projets la disposition qui refuse les pensions aux veuves qui se remarient ; dans une de ses délibérations, le conseil général du Nord faisait observer que, « par suite d'une destination limitée comme le sont ses ressources, la caisse départementale ne pouvait se proposer pour objet de fa-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Nord, 21 février 1891 (caisse de Gravelines).

voriser l'accroissement de la population avec les économistes, non plus que de prévenir les chances d'inconduite avec les moralistes, si excellentes que soient les dispositions prises dans ce sens ». « La veuve, disait le conseil général, n'est pensionnée qu'en considération de son défunt mari et des services rendus par lui. Lorsqu'elle lui a donné un successeur étranger au service du département, elle perd toutes ses attaches avec la caisse départementale¹. » Ces raisons ont entraîné beaucoup de départements, qui refusent d'obtempérer aux observations à titre gracieux que leur adresse le ministre de l'intérieur.

Puisque cette disposition est parfois maintenue, il nous paraît nécessaire d'examiner la solution d'une difficulté à laquelle avait donné lieu l'application de l'article 12 du décret de 1806, qui prévoyait la perte du droit à pension pour une veuve qui contracterait un nouveau mariage.

On s'était demandé si la veuve d'un employé, placée sous l'empire de ce décret, qui contracterait un nouveau mariage après la liquidation de sa pension, encourrait la déchéance prévue à l'égard des veuves qui se remarient avant cette liquidation. Le Conseil d'État, consulté sur cette question qui avait été controversée, a émis l'avis que le § 3 de l'article 12 du décret de 1806 ne peut avoir pour effet d'autoriser le retrait ou la suspension de la pension de la veuve dans le cas où elle vient à se remarier, par le motif que si les dispositions de cet article exigent que la veuve n'ait pas convolé en nouvelles noces au moment où elle forme la demande d'une pension, elles

1. Délibération du conseil général du Nord du 28 août 1882.

ne contiennent aucune prescription applicable au cas où postérieurement à la liquidation de la pension, la veuve se remarie; que, quelque analogie qu'on puisse voir entre l'une et l'autre situation, on ne saurait étendre, par induction d'un cas à l'autre, la restriction qui n'a été établie en termes formels que pour un seul cas. (Avis du comité de l'intérieur du Conseil d'État, 11 août 1847¹.)

ART. 2. — Parmi les conditions qu'une veuve doit remplir pour recevoir pension, en vertu d'un droit propre, nous retrouvons déjà celles qui sont exigées en cas de droit de réversibilité, sauf la condition d'une durée déterminée de mariage avant le décès de l'employé; mais il faut en plus, si le mari n'était pas en état d'obtenir normalement sa mise à la retraite, qu'il soit décédé à la suite d'actes accomplis dans l'exercice de sa fonction ou dans des circonstances strictement déterminées.

ART. 3. — Il existe ainsi une lacune évidente. On ne prévoit en effet aucun droit à pension pour la veuve dont le mari est décédé en dehors de l'exercice de ses fonctions ou d'une situation déterminée et sans se trouver encore dans les conditions exigées pour faire valoir ses droits à la retraite. Le mari viendrait-il à décéder six mois avant d'avoir atteint la durée de service nécessaire, la veuve n'aurait droit à aucun secours. A ce sujet, la loi de 1853 sur les pensions civiles a été modifiée, et l'on a admis, en 1893, que la veuve d'un employé aurait

1. Lettre du ministre au préfet du Loiret, 18 août 1887.

droit à pension, si son mari était décédé dans les cinq années qui précèdent l'époque où il eût été en droit de demander sa mise à la retraite. Les règlements des caisses locales devraient contenir une disposition analogue; elle serait essentiellement humanitaire. Cette question se rattache d'ailleurs à une question plus vaste et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir; c'est en effet un reproche général, que l'on peut adresser aux caisses de retraites à forme tontinière, d'assurer l'avenir en oubliant d'assurer le présent et de n'organiser aucun secours en faveur de la famille d'un employé décédé trop jeune pour acquérir les droits à la retraite.

ART. 4. — Quant à la quotité de la pension que recevra la veuve dans les deux hypothèses, elle doit être égale dans les deux cas : il serait étrange en effet de mettre la veuve qui a obtenu sa pension, en vertu d'un droit propre, dans une situation inférieure à celle qu'elle aurait eue si les événements lui avaient permis d'obtenir sa pension en vertu d'un droit de réversibilité¹ : sa situation est beaucoup plus digne d'intérêt.

L'État alloue à la veuve le tiers de la pension que le mari aurait obtenue, s'il y avait eu droit; dans les règlements élaborés aujourd'hui, les collectivités fixent plutôt cette quotité à la moitié de la quotité de la pension dont aurait joui le mari. Beaucoup de collectivités admettent en outre que la quotité de la pension de la veuve sera

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Pas-de-Calais, 17 août 1883, caisse d'Aire.

augmentée d'après une base déterminée par chaque enfant mineur. L'idée qui a amené quelques collectivités à adopter de semblables dispositions est fort juste et mérite d'être encouragée. Mais il ne faut pas se dissimuler l'augmentation de dépenses qui résulte, pour la caisse, de l'emploi de règles qui ne sauraient être absolument fixes dans leur application.

Il serait évidemment préférable que, dans l'intérêt financier de la caisse, les collectivités prissent une sorte d'engagement en vertu duquel elles alloueraient ce supplément de pension sur les fonds du budget local. Il faut reconnaître cependant que la charge de la caisse est toujours limitée, puisque l'on considère que ces augmentations cessent de plein droit dès que les enfants sont devenus majeurs et alors même que le règlement ne le dirait pas¹.

§ 2. — PENSIONS DES ORPHELINS.

Comme l'État, les départements et les communes n'accordent pas seulement des pensions aux veuves des employés, mais aussi à leurs orphelins : les mêmes raisons les légitiment. Ces pensions, quant aux conditions de leur obtention et quant à leur quotité, sont basées généralement sur des principes identiques à ceux qui sont admis pour le service des pensions des employés de l'État.

Il ne faut pas prolonger indéfiniment le service de ces pensions : l'intérêt de la caisse est évident ; non seulement on doit admettre que la pension doit cesser tout au moins

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Vienne, 21 décembre 1895.

à la majorité des orphelins, mais on doit surtout éviter d'introduire dans le règlement une disposition aux termes de laquelle les pensions continueraient d'être payées au delà de la majorité, pour le cas où ces orphelins seraient par exemple dans l'impossibilité de gagner leur vie¹.

Quant à la quotité de la pension des orphelins, elle ne devra pas être inférieure en principe à la pension dont aurait joui leur mère; elle devra être exactement déterminée et ne pas varier suivant les besoins présumés des orphelins. Il faut en effet des règles fixes dans une organisation à forme tontinière. Mais on pourra partager la pension par portions égales entre les orphelins, la payer jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint l'âge de 21 ans, par exemple, la part de ceux qui décèdent ou arrivent à majorité devant faire retour aux mineurs.

SECTION VI

Système financier d'une caisse de retraites à forme tontinière.

§ 1^{er}. — PRINCIPES RELATIFS AU RÉGIME FINANCIER.

ART. 1^{er}. — Si l'on a organisé une caisse de retraites, en d'autres termes, si l'on n'a pas organisé simplement le système qui consiste à faire des retenues une simple recette budgétaire locale, pour faire de la pension que l'on paiera une simple dépense inscrite au budget de la collectivité, c'est avec le désir de constituer cette caisse

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Nord, 25 janvier 1888.

dans des conditions telles que ses ressources et ses dépenses soient parfaitement distinctes des ressources et des dépenses locales, et que l'on n'ait pas le constant besoin de faire appel au budget local pour payer, grâce à son aide, des pensions trop lourdes pour la caisse. On a voulu que la caisse fût placée dans une situation telle qu'elle pût se suffire à elle-même et faire, à elle seule, honneur à ses engagements. S'il en était autrement, l'institution établie ne serait bientôt plus qu'un rouage inutile, une complication de comptabilité sans avantage pratique : elle recevrait des fonds qui en sortiraient aussitôt pour le service des pensions ; elle ne serait qu'un instrument de transfert de ces fonds. Elle doit être au contraire propriétaire d'un capital qui sera suffisant pour assurer le service des pensions qu'elle aura à supporter. Il faut que son revenu soit égal à ses dépenses ; d'où la nécessité de procéder à deux évaluations successives, celle des charges et celle des revenus. Dans ce but, on doit tenir compte de deux éléments essentiels : la *mortalité* et le *taux de l'intérêt*. Une compagnie d'assurances procéderait de la même façon ; elle tiendrait compte cependant d'un troisième élément, dont une collectivité n'a pas à se soucier, le *chargement*, qui correspond aux frais d'administration et aux bénéfices. « En somme, comme le dit M. Cheysson¹, pour ces combinaisons les calculs reposent sur deux bases : une table de mortalité et le taux de l'intérêt, ce sont des données qui définissent l'assiette mathématique

1. CHEYSSON, La baisse du taux de l'intérêt et son influence sur les sociétés de prévoyance. (*Réforme sociale* du 1^{er} novembre 1892.)

de l'assurance. Si l'un ou l'autre de ces éléments vient à n'être plus en concordance avec la réalité par suite d'une erreur dans sa fixation primitive ou d'une évolution amenée par le temps, les prévisions de la caisse peuvent être singulièrement déjouées et mises en péril. » L'un de ces éléments est ce que le font les événements : on ne peut déterminer maintenant ce que sera le taux de l'intérêt dans cinquante ans d'ici ; la mortalité peut être prévue au contraire, en dehors de circonstances anormales.

Pour la connaître, on devra utiliser une table de mortalité. De quelle table se servir ? Le procédé le plus rigoureux pour apprécier et mesurer la mortalité des personnes est certainement celui qui consiste à dresser une table de mortalité spéciale à ce groupe.

Mais une table sera bien longue à dresser, car il faut des observations poursuivies pendant fort longtemps pour que les calculs qui lui servent de base aient une valeur réelle. Il est donc plus simple de s'en rapporter aux tables généralement adoptées, c'est-à-dire aux tables de mortalité de Deparcieux ou à la table C. R., dressée sur les rentiers de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La durée moyenne de la vie humaine, telle qu'elle est fixée par la table de Deparcieux, est trop courte ; on risquerait, en conséquence, si on l'utilisait, de baser ses calculs sur des données trop favorables à la caisse des retraites, puisque les pensions seraient servies en réalité pendant plus de temps que l'on ne l'aurait prévu.

La table qui paraît donc le mieux remplir les conditions est la table C. R., qui fait ressortir une mortalité

sensiblement inférieure à la table de Deparcieux. L'idéal consisterait à procéder de la façon suivante :

Si l'on considère que les caisses de retraites prévoient des retraites exceptionnelles pour les invalides (ce qu'elles font toujours), pour savoir ce qui doit se passer dans l'avenir de la gestion de la caisse, il faudrait être fixé sur la connaissance d'un ordre de mortalité, d'abord pour les employés actifs, ensuite pour les infirmes, enfin sur la connaissance de la probabilité qu'il y a de devenir invalide. Il faudrait donc avoir (puisque l'on peut déduire la mortalité des employés actifs sur la table de mortalité d'une population entière) : 1° la table de mortalité de la population entière ; 2° la table de mortalité pour les invalides ; 3° la table établissant la probabilité qu'il y a de devenir invalide à chaque âge¹.

Mais aucune table de cette nature n'ayant, à notre connaissance, été établie en ce qui concerne les employés communaux et départementaux, le plus simple sera de s'en référer à la table C. R. dont nous avons déjà parlé.

ART. 2. — Possédant une table de mortalité, comment une collectivité doit-elle procéder pour se rendre un compte, aussi exact que possible, des charges qu'elle aura à supporter ?

Pour les connaître, on ne saurait se placer à un moment quelconque dans la vie de la caisse : en effet, aussitôt après l'établissement de la caisse, les pensions à

1. Voir *Les Mesures de prévoyance en faveur des fonctionnaires fédéraux*, docteur Schærblin, Berne, imprimerie K. Jwyss, 1889.

payer seront nulles. Un peu plus tard, elles ne seront encore que peu nombreuses; et *la population de la caisse* ne sera *entière* qu'à une époque beaucoup plus éloignée. A un moment que l'on peut préciser, les décès des pensionnaires correspondront à peu près aux admissions à la retraite; *la population de la caisse* sera devenue *entière et constante*; le maximum de pension à servir sera atteint, et le chiffre total de la charge qui en résultera sera stationnaire. C'est donc à cette époque qu'il faut se reporter pour connaître exactement quelles seront les dépenses de la caisse.

Considérons une caisse servant d'après les conditions normales de ses statuts, établis conformément à la loi de 1853, sa première pension au bout de trente ans de service d'un fonctionnaire, admis par conséquent à la retraite à l'âge de 60 ans au moins.

Nous savons d'une part, d'après les tables de mortalité, qu'un pensionnaire, à 60 ans, jouit de sa retraite pendant quinze ans en moyenne. Nous pouvons affirmer d'autre part que depuis le jour où ce fonctionnaire a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, d'autres fonctionnaires y ont été admis à leur tour, et que leur nombre a été toujours en augmentant. Mais au bout de quinze ans après l'admission à la retraite du premier fonctionnaire, celui-ci, par suite de son décès, a fait place à un nouveau pensionnaire. Le fonctionnaire qui a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, une année après celui qui vient de décéder, fera place à son tour à un nouveau pensionnaire, et ainsi de suite pour tous les fonctionnaires qui seront successivement admis à la retraite. On peut donc dire

qu'au bout de trente ans (délai nécessaire au premier fonctionnaire pour arriver à la retraite dans les conditions normales des statuts de la caisse) plus quinze ans pendant lesquels le fonctionnaire jouit de sa retraite, c'est-à-dire au bout de quarante-cinq ans, *la population* de la caisse sera *entière et constante*; le montant des pensions à servir par cette caisse aura atteint son maximum et lui aussi sera à peu près stationnaire.

ART. 3. — Ayant déterminé l'époque à laquelle on doit se placer pour connaître les charges de la caisse, il reste à établir quelles seront approximativement ces charges. Les éléments qui doivent entrer en ligne de compte sont fort nombreux : ce sont en effet la quotité de la pension de chaque employé, le temps pendant lequel chaque employé jouira de la pension, et le nombre des employés au profit de qui seront servies les pensions. On voit maintenant quelle est l'influence du règlement sur l'avenir financier de la caisse, puisque de sa sévérité plus ou moins grande dépendent la quotité de la pension, l'âge auquel chacun est appelé à en jouir et, par suite, le temps probable pendant lequel chacun en bénéficiera. La quotité de la pension, calculée généralement d'après le traitement, varie avec ce traitement, selon que l'on a pris pour base du traitement moyen les trois, quatre, cinq ou six dernières années et suivant que le tantième par année de service est plus ou moins élevé.

Quant à la durée du service de la pension, elle varie avec l'âge où l'on a été appelé à en bénéficier; à 55 ans on en jouira en moyenne pendant vingt ans; la veuve de

l'employé profitera en moyenne de son droit de réversibilité pendant six ans comme l'indiquent les tables de mortalité.

Or, en organisant une caisse, on peut prévoir, d'après les aptitudes reconnues à chaque employé, la pension à laquelle il pourra prétendre un jour; on répétera cette opération au sujet de chaque employé, pour avoir l'ensemble des charges que la caisse devra supporter chaque année, en ayant soin de compter que chaque employé pensionné à 60 ans d'âge ne devra jouir de sa pension que pendant quinze années. Dans ce calcul, il faudrait aussi tenir compte des pensions exceptionnelles et des pensions pour les veuves et pour les orphelins.

L'expérience a prouvé qu'une caisse ayant les statuts exactement copiés sur la loi de 1853 et destinée à servir des pensions à des employés dont les traitements seraient proportionnellement égaux aux traitements des employés de l'État, aurait, au moment où sa population sera entière, une charge sensiblement égale à 18 p. 100 des traitements servis à ces tributaires. Avec des conditions et des droits plus avantageux pour les employés, il faudrait prévoir une charge égale à 20 p. 100 desdits traitements, etc.... Mais comme, d'une part, il faut tenir compte d'un aléa toujours très grand dans l'application de moyennes qu'un événement quelconque peut bouleverser, il y a lieu d'augmenter le chiffre de la dépense présumée; d'autre part, la moyenne étant établie sur un ensemble de chances, il faut que les faits qui servent de base aux calculs de la moyenne soient assez nombreux; en conséquence, dans l'hypothèse où le nombre des tributaires de la caisse

serait relativement faible, on devrait prévoir une augmentation possible des charges de la caisse, régulièrement calculées. Il ne suffira donc pas, même si le règlement de la caisse n'est que la reproduction de la loi de 1853, quand le nombre des participants à cette caisse sera relativement réduit, de calculer les charges approximatives à 18 p. 100 des traitements des bénéficiaires de la caisse, mais à 20 p. 100 par exemple en raison des chances contraires que la caisse peut avoir à subir.

ART. 4. — Pour subvenir à ses dépenses, la caisse devrait donc avoir un revenu égal à ses charges, c'est-à-dire à 18 p. 100 ou à 20 p. 100..., suivant les cas, des traitements de ses tributaires.

Est-ce à dire que la caisse doive posséder un capital donnant un revenu égal à 18 p. 100 ou à 20 p. 100 des traitements? Non: nous savons en effet qu'il est juste de faire participer aux obligations de la caisse ceux-là mêmes qui sont appelés à en bénéficier: ils versent chaque année dans ce but une quote-part déterminée de leurs traitements, autrement dit la retenue. La somme représentant le total des retenues perçues sur les tributaires de la caisse continuant à être perçue même à l'époque où la caisse est propriétaire du *capital nécessaire* pour assurer le service des pensions, il y aurait donc à un certain moment un excédent de revenus. Cet excédent de ressources n'aurait pas une utilité correspondante aux sacrifices que la collectivité aurait dû s'imposer pour augmenter son capital de la différence qui existe entre la quotité du *capital nécessaire* pour assurer le service des pensions sans

le secours des retenues, et la quotité du *capital nécessaire* pour répondre aux mêmes charges, avec le secours de ces retenues. En d'autres termes, la caisse, pour faire honneur à ses engagements, devra posséder un capital dont le revenu sera égal au tantième nécessaire (18 ou 20 p. 100.....) des traitements de ses tributaires, diminué du revenu produit par le versement des retenues de ses tributaires.

Supposons une collectivité dans laquelle les traitements payés soient de 100,000 fr.; si le règlement de la caisse est calqué sur la loi de 1853, le service des pensions constituera une charge égale à 18 p. 100 de ces 100,000 francs, c'est-à-dire à 18,000 fr. Si la retenue perçue sur le traitement des employés est égale à 5 p. 100 et si l'on y ajoute la retenue du premier douzième perçu sur tout nouveau traitement ou sur toute augmentation de traitement, le total des retenues devenant égal à environ 6 p. 100 des traitements, pour 100,000 fr. de traitements, la retenue annuelle produira 6,000 fr. Ces 6,000 fr. seront utilisés pour faire face à une partie des charges de la caisse; il suffira donc que son revenu soit égal aux 18,000 fr. de pension à servir, moins les 6,000 fr. produits par le versement des retenues, c'est-à-dire 12,000 fr. Donc une caisse constituée dans les conditions de la loi de 1853, dont les tributaires ont des traitements proportionnellement égaux aux traitements des employés de l'État et dont le total sera égal à 100,000 fr., fera donc honneur à ses engagements, à la condition d'avoir la propriété d'un capital susceptible de produire un revenu de 12,000 fr.

Or, nous savons que cette charge de 18,000 fr. sera celle de la caisse au bout de trente années. Il faudrait donc, pour constituer une caisse dans de parfaites conditions, que celle-ci soit mise en mesure de posséder un capital dont le revenu serait de 12,000 fr., au bout de trente années, pour faire face au service des pensions.

ART. 5. — Comment va-t-on procéder à la constitution de ce capital ? C'est le problème le plus délicat à résoudre pour la collectivité qui organise une caisse de retraites, et c'est celui cependant qu'elle perd de vue le plus souvent.

Pour constituer ce capital, les communes et les départements ont à tenir compte de la nature des ressources dont ils peuvent faire bénéficier leur caisse, de la quotité de ces ressources, du taux de l'intérêt de leur placement, et du moment où ils veulent utiliser leur caisse. Nous examinerons plus loin chacune des ressources possibles dans leurs détails et nous nous occuperons uniquement, pour l'instant, du moment où la caisse doit être utilisée. Car, suivant que ce moment doit être plus ou moins éloigné, la quotité de ressources de la caisse doit être plus ou moins grande.

Mais on comprend *à priori* toutes les difficultés qu'auraient à surmonter les collectivités qui voudraient constituer immédiatement le capital nécessaire pour faire face au service des pensions. Le seul moyen d'y parvenir, c'est d'utiliser les avantages de la capitalisation ; c'est, par suite, d'éviter de se servir immédiatement de l'institution que l'on établit ou du moins pendant le temps voulu

pour que le *capital nécessaire* puisse être formé grâce à la capitalisation.

Nous allons examiner les différentes hypothèses possibles au point de vue de la détermination du moment où la caisse pourra être utilisée; et nous verrons combien, pour son avenir financier, il importe de faire avec soin cette détermination.

Première hypothèse.

Supposons, par exemple, que le règlement de la caisse ait prévu l'utilisation immédiate de cette caisse pour le service des pensions, sans fixer de limitation, c'est-à-dire que l'on ait décidé que la première pension qu'il y aurait lieu de servir par application du règlement serait payée à l'aide des fonds de la caisse. Il y aura au bout d'un certain temps deux, trois... pensions à payer. Il est fort probable que la charge qui résultera du service de ces pensions ne tardera pas à être égale au revenu de la caisse (intérêts du capital, subvention annuelle attribuée à la caisse, produit des retenues); toute capitalisation deviendra impossible. Avec ce système, on recule par conséquent indéfiniment le moment où la caisse, à l'aide des seules ressources normales, c'est-à-dire intérêts du capital et produit des retenues, pourra subvenir à ces charges; la caisse devra faire un constant appel à la collectivité qui sera dans l'obligation de verser de perpétuelles subventions; elle finira même par se ruiner si les charges, qui résultent du service des pensions, dépassent son revenu. On voit donc quel inconvénient il y a ou il peut y avoir à faire suppor-

ter immédiatement par une caisse de retraites le service des pensions.

Deuxième hypothèse.

En prévision de ces difficultés, on aurait pu insérer dans le règlement que la caisse n'aurait à servir de pensions que jusqu'à concurrence de son revenu ; les pensions seraient alors payées sur le budget de la collectivité.

Ainsi, jamais la caisse ne risquerait d'être ruinée ; mais aussi aurait-on la presque certitude d'empêcher toute capitalisation ; nous retombons alors dans l'hypothèse précédente et la subvention locale risque de devenir perpétuelle.

On pourrait en conséquence faire une distinction au sujet des revenus de la caisse, et dire : « La caisse devra supporter les charges résultant du service des pensions, jusqu'à concurrence du revenu du capital de la caisse, le produit des retenues devant être capitalisé.

Cette solution pourrait séduire au premier abord, puisque la capitalisation des retenues paraîtrait assurer une compensation suffisante aux charges de la caisse résultant du service des pensions. Mais rien ne permet de supposer précisément que cette compensation serait non seulement absolue mais même suffisante. Nous retomberions alors dans l'une ou l'autre des hypothèses que nous avons précédemment envisagées.

Il en serait de même pour le cas où le règlement aurait décidé qu'une quote-part déterminée des revenus de la

caisse serait employée au service des pensions, l'autre partie de ces revenus devant être capitalisée.

Ces systèmes ont tous le défaut, sinon de compromettre la situation financière de la caisse, du moins de retarder indéfiniment le moment où elle pourra se suffire à elle-même.

Troisième hypothèse.

Le système qui, en dernière analyse et par voie de conséquence, nous paraît être le meilleur, serait celui qui consisterait à décider que tant que le *capital nécessaire* de la caisse ne sera pas atteint, c'est-à-dire tant que son revenu ne sera pas égal au tantième fixé des traitements, les pensions à servir devront être payées à l'aide de crédits inscrits au budget local. On peut, il est vrai, objecter que la caisse sera peut-être propriétaire du *capital nécessaire* avant que la population de la caisse ne soit entière. Ses charges seront alors inférieures à ses revenus et ceux-ci constitueront par suite, pour la caisse, un excédent de revenus sans emploi, tant que la population de la caisse ne sera pas entière. En effet, nous avons dit que les charges de la caisse atteignaient leur maximum au bout de quarante-cinq ans. Si la caisse, par suite des ressources dont elle a disposé, possède, vingt-cinq ans après son établissement, un revenu égal aux charges de la caisse à trente ans d'existence, au bout de ses vingt-cinq ans elle aura évidemment un revenu supérieur aux charges qui incombent normalement à une caisse lors-

qu'elle n'a que vingt-cinq ans d'existence. On peut dire, dès lors, que la caisse aura un excédent de ressources sans utilité ; et cependant on a obligé la collectivité, depuis le moment de l'établissement de la caisse jusqu'au moment où elle a atteint sa vingt-cinquième année d'existence, en même temps qu'un revenu total correspondant exactement aux charges constantes telles qu'elles existeront après quarante-cinq ans d'existence de cette caisse, à supporter un service de pension qui, en définitive, doit être à la charge de la caisse. A cette objection nous répondrons que cette hypothèse ne se réalisera probablement que fort rarement dans la pratique, et que, se réaliserait-elle, l'excédent de ressources qui en résulterait pour la caisse ne présenterait pas un inconvénient considérable.

Les causes, en effet, qui peuvent faire varier les prévisions établies, tant au point de vue des charges qu'aura à supporter la caisse qu'au point de vue des recettes et du revenu de ces recettes, sont sujettes à bien des erreurs : les charges pourront devenir plus lourdes qu'on ne l'avait d'abord pensé, ou les ressources peuvent être moindres qu'on ne s'était plu à le supposer. L'augmentation des charges résulterait, comme nous l'avons déjà dit, de modifications au règlement qui rendraient plus favorables les conditions pour l'obtention des droits à la pension ou la quotité de ces droits. Mais ce sont là des causes qui dépendent de la volonté de la collectivité ou de l'inertie du pouvoir liquidateur des pensions, dans le cas où l'application des règlements n'aurait pas été faite avec la rigueur nécessaire.

Il y a d'autres événements au contraire sur lesquels la volonté des collectivités n'a pas la moindre prise. Les conditions d'existence plus favorables pour l'individu peuvent en effet augmenter la durée moyenne de sa vie et prolonger au delà du temps prévu le service de la pension aux dépens de la caisse. L'augmentation des charges qui en résulteront variera en raison directe.

D'ailleurs, ce ne sont pas seulement les charges de la caisse qui peuvent augmenter, c'est la diminution de ses ressources qui est possible. Cette diminution serait évidente si les collectivités réduisaient leur subvention ou si l'on diminuait la quotité de la retenue prélevée sur les traitements.

Il y aurait là une conséquence due à la volonté des collectivités, et contre laquelle elles ne s'auraient s'élever. Mais elles ont à subir la diminution constante du taux de l'intérêt. Cette diminution a déjà réduit le revenu des caisses les plus anciennes et a empêché la formation du capital de celles dont la création est plus récente. On comprend quel trouble a été apporté dans la situation financière des caisses qui datent de plus d'un demi-siècle. On pouvait compter alors sur le taux de l'intérêt de 5 p. 100 pour le placement des capitaux, alors que ce placement n'est aujourd'hui possible qu'à 3 ou 3.50 p. 100; on peut prévoir le temps où il ne sera plus qu'à 2.50 p. 100; le *capital nécessaire* d'une caisse, par le seul fait de cette diminution du taux de l'intérêt, aura donc doublé pour cette même caisse en moins d'un demi-siècle.

§ 2. — DE LA RETENUE.

ART. 1^{er}. — Il est assez juste que le bénéficiaire de la caisse de retraites, pour laquelle la collectivité va faire de sérieux sacrifices, soit appelé à participer à cette œuvre de prévoyance en sacrifiant lui-même une faible partie du traitement qu'il reçoit. Cette participation est à la fois légitime et nécessaire : la charge résultant du service des pensions serait trop lourde pour la collectivité, si celle-ci devait la supporter en entier. Ce ne serait plus d'ailleurs une institution à forme tontinière que celle où l'on ne verserait pas de retenues ; la participation de l'intéressé est de son essence.

Suivant le moment où l'on se place pour l'étudier, la retenue est tantôt une ressource pour la caisse destinée à former le capital, et tantôt un revenu véritable pour elle puisqu'elle est immédiatement utilisée pour le service des pensions. Quoi qu'il en soit, son but est toujours le même : c'est de diminuer les charges de la caisse en participant aux dépenses ; c'est bien ainsi que l'entendait le législateur de 1853, lorsqu'il disait que les « retenues ne sont que les moyens de faire face à la dépense en cette circonstance ». On est même allé si loin dans ce sens que l'on a attribué à la retenue le caractère d'un impôt ; ce serait cependant un étrange impôt que celui que l'on rembourserait dans plus de la moitié des cas, et souvent même avec un supplément appréciable. D'ailleurs, en admettant que l'on puisse, jusqu'à un certain point, attribuer à la retenue le caractère d'une taxe, lorsqu'elle est perçue au profit de l'État, il est bien difficile de lui reconnaître

la même nature lorsqu'elle est perçue au profit d'une organisation tontinière. C'est bien alors une sorte de participation aux dépenses présentes et futures de la caisse, une participation à une association mutuelle dont la collectivité, pour partie, alimente elle-même le budget. Il y a en effet dans l'organisation d'une caisse à forme tontinière quelque chose de la mutualité ; les membres sont entrés dans l'association avec l'idée que les bénéfices dont ils n'ont pu profiter, malgré leur participation aux charges, seraient acquis par d'autres. Mais la caisse de retraites à forme tontinière n'est pas seulement une association mutuelle, c'est aussi une œuvre de bienfaisance, puisque la collectivité subventionne largement l'institution qu'elle a organisée. De ce double caractère de la caisse tontinière, œuvre de mutualité et œuvre de bienfaisance, découlent plusieurs conséquences au point de vue du caractère de la retenue versée par les tributaires ; on y trouve la raison des principes que ne doivent pas méconnaître les collectivités dans la fixation de ces retenues, et que doit observer le juge lorsqu'il statue sur certaines difficultés qu'occasionne leur perception.

Au point de vue de sa nature, la retenue n'est pas une condition de la pension ; elle n'est pas la contre-partie de l'obligation qu'aura la caisse de payer une pension, et l'on ne saurait la transformer en une condition sans transformer en même temps le caractère de l'institution qui la perçoit : ainsi, on ne devrait pas, comme une municipalité du département du Nord, en faisant de la retenue une condition de la pension, introduire dans le règlement de sa caisse une disposition aux termes de laquelle les tri-

butaires de la caisse seraient autorisés à continuer leurs versements et à acquérir des droits après avoir cessé leurs fonctions. Croire d'ailleurs que l'on augmenterait ainsi les ressources de la caisse serait une profonde erreur. Ces ressources ne seraient augmentées qu'en apparence; les revenus iraient finalement en diminuant d'un côté plus qu'ils n'augmenteraient de l'autre. Ce serait réduire, en effet, dans une mesure excessive, les chances tontinières qui sont de l'essence de la caisse et en dénaturer le caractère en aggravant ses charges¹. Enfin, on aboutirait au résultat contraire à celui que l'on cherche en établissant un système de pension, c'est-à-dire retenir l'employé : celui-ci aurait tout intérêt à chercher une fonction en dehors de l'administration, sans perdre l'espérance du bénéfice de la caisse organisée par elle². Disons aussi que ce projet favoriserait l'extension du rôle d'une administration en dehors de ses fonctions légales; la caisse des employés locaux deviendrait bientôt une caisse de retraites pour une partie des habitants de la localité; et, comme le service des pensions exige des subventions de la part de la collectivité, le contribuable ferait en définitive les frais de cette forme de socialisme d'État.

D'autre part, la retenue, n'étant qu'une participation aux charges futures de la caisse, n'a aucun rapport obligatoire avec la pension dont jouira plus tard l'employé. En conséquence, elle doit être perçue même sur le traitement d'un employé entré en fonctions à un âge trop avancé pour espérer jouir un jour d'une pension d'an-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Nord, 12 janvier 1893.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Nord, 26 mai 1893.

cienneté; cet employé ou sa famille pourrait d'ailleurs recevoir une pension à titre exceptionnel par le fait d'accidents survenus dans des conditions déterminées; il est donc assez juste qu'il participe toujours aux charges de la caisse. La retenue doit être également exigée pour des services qui n'entreront jamais dans le calcul de la durée de service exigée pour obtenir pension : ainsi, les règlements ayant prévu que les services d'un employé ne commenceraient à entrer en ligne de compte qu'à partir de l'âge de 20 ans, on n'en devrait pas moins exiger la perception de la retenue sur le traitement de cet employé, tant qu'il n'a pas atteint sa vingtième année; car d'une part il peut être appelé à jouir prématurément d'une pension, et, d'autre part, la quotité de sa pension n'aura jamais aucun rapport avec la somme des retenues qu'il a versées. L'erreur serait la même si l'on dispensait du paiement des retenues un employé en fonctions dont la pension, si elle était liquidée, atteindrait le maximum prévu par le règlement, sous prétexte que le maximum de la pension étant atteint, le supplément de retenues, versées par cet employé, ne pourrait avoir pour effet d'augmenter sa pension; même erreur d'ailleurs, et sur laquelle nous reviendrons, quand une collectivité a décidé de restituer à un employé les retenues perçues sur son traitement, alors que, par suite d'une démission ou d'une révocation, cet employé a perdu ses droits à la retraite.

C'est encore en vertu de la nature particulière des retenues que leur absence de versement n'entraîne pas pour l'employé la perte de son droit à pension; la solution devrait être contraire, si, la retenue étant une condition

de la pension, son versement n'avait pas été opéré. La jurisprudence a toujours été fixée en ce sens et admet que si les retenues n'ont pas été perçues, c'est à sa négligence que l'administration intéressée doit s'en prendre et non à l'employé¹. Il faut cependant reconnaître que la collectivité aurait le droit d'exiger la répétition des sommes non perçues; mais on ne saurait admettre qu'elle réclame l'intérêt correspondant à leur capitalisation.

Enfin, et c'est là une conséquence évidente des principes que nous avons posés, une retenue perçue illégalement n'est pas plus susceptible de donner un droit à la pension qu'elle ne serait susceptible d'augmenter cette pension. Elle devrait être purement et simplement remboursée à l'intéressé.

Ceux qui doivent donc la retenue, et ceux-là seuls qui doivent la supporter, sont ceux que le règlement de la caisse a formellement visés; aussi, la plupart des règlements disent-ils : Doivent subir la retenue tels et tels... et indiquent ainsi, par cette simple mention, qu'ils sont considérés comme tributaires de la caisse et doivent dès lors participer à ses charges en même temps qu'à ses bénéfices. Si la détermination des participants n'avait pas été faite nominativement et qu'il y eût quelque difficulté à savoir si, en présence de termes vagues du règlement, un employé doit ou non subir la retenue, c'est à l'origine des fonds qui servent à rémunérer l'employé que l'on devrait s'attacher pour résoudre la difficulté².

1. Conseil d'État, 22 février 1889, Larquier.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Seine-Inférieure, 4 juin 1881.

ART. 2. — Il nous reste à examiner sur quels objets doit être perçue la retenue et quelle doit être sa quotité.

La loi de 1853 prévoit une retenue de 5 p. 100 sur tout traitement fixe ou éventuel, sur tout émolument personnel; une retenue du douzième des mêmes rétributions lors de la nomination ou de la réintégration et du premier douzième de toute augmentation ultérieure de traitement; des retenues pour cause de congé, absence, et par mesure disciplinaire.

Les règlements des caisses de retraites des collectivités locales prévoient généralement l'exercice de la retenue sur les traitements dans les mêmes cas; mais l'application des mêmes principes peut donner lieu à quelques difficultés sur lesquelles nous devons nous arrêter quelques instants. Faut-il prévoir la perception des retenues sur les gratifications allouées aux employés? Il peut y avoir, dans la solution affirmative, une rigueur excessive à l'égard de l'employé, et en même temps un danger pour la caisse. Le caractère aléatoire des gratifications a pour premier résultat, si l'employé ne reçoit pas ces gratifications dans les dernières années de sa carrière, de ne pas lui permettre de retirer un bénéfice de ses versements, puisque le traitement moyen est calculé sur ces dernières années; il a pour second résultat, si l'employé reçoit au contraire ces gratifications dans les dernières années de sa carrière, d'augmenter pour les mêmes raisons les charges de la caisse, augmentation qu'elle supportera alors sans compensation par des versements effectués pendant les premières années de service de l'employé; car il est toujours à présumer que si l'on a admis la perception des retenues

sur les gratifications, on aura admis en même temps le compte de ces gratifications dans le calcul du traitement, base de la pension. On pourrait établir les mêmes règles au sujet des remises que perçoivent certains employés pour des faits accidentels auxquels ils auraient été mêlés, en particulier les agents du service de l'octroi.

Il y aurait donc lieu de décider que toutes ces gratifications seraient ou non soumises à la retenue suivant qu'elles seraient normales ou anormales, régulières ou irrégulières, c'est-à-dire considérées ou non comme de véritables compléments de traitement. Ainsi pourraient être soumises à la retenue les gratifications, dites de fin d'année, qu'allouent très fréquemment les administrations locales à leurs employés.

Cette question des gratifications, en ce qui concerne les employés départementaux, a pour effet de créer une sorte d'inégalité entre les employés, car certains d'entre eux ont à subir la retenue sur ces gratifications, alors que d'autres en sont dispensés. Cette dispense, à vrai dire, résulte très généralement d'un oubli qu'il est facile d'expliquer : les conseils généraux ne songent pas à l'inégalité qu'un simple silence du règlement peut produire entre les employés. En effet, parmi les agents départementaux, qui sont tributaires de la caisse des retraites, les uns sont employés dans les bureaux de la préfecture ou des sous-préfectures, les autres appartiennent simplement à des services ou à des établissements départementaux. Les premiers sont rémunérés sur les fonds d'abonnement auxquels s'ajoutent des subventions départementales, les seconds sont rémunérés à l'aide des

seules subventions départementales. A l'origine, les revenus des associations tontinières ont été calculés d'après la totalité des deux tiers du fonds d'abonnement affecté alors à la rémunération du personnel des préfectures et des sous-préfectures, et c'est afin que les conditions d'existence de ces établissements ne puissent dépendre d'une division arbitraire de ces fonds qu'il a été décidé que, en totalité (traitement et gratification), les émoluments seraient soumis à retenues. Cette règle a été approuvée par le comité de l'intérieur et du Conseil d'État du 2 septembre 1828; c'est pour cela que d'autres agents, qui participent à la caisse de retraites au même titre que les premiers, n'ont pas leurs gratifications sujettes à retenue; en effet, leurs traitements sont payés sur les fonds d'une origine exclusivement départementale, l'autorité supérieure n'avait pas à s'inquiéter de leur division arbitraire. Cette inégalité cesserait d'exister si les règlements avaient prévu expressément la retenue sur les gratifications¹.

Quelle est maintenant la quotité de cette retenue? Tandis que l'État a adopté une quotité uniforme de 5 p. 100, dans la fixation du taux de retenue sur le traitement d'un employé, certaines collectivités ont pensé qu'il y aurait intérêt à rendre la retenue progressive suivant la quotité de traitement de l'employé. C'est admettre l'inégalité des charges qui doivent être proportionnelles au traitement. On ne saurait introduire une retenue progressive sans méconnaître ce principe d'égalité, puisque le

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet des Landes, 8 juin 1872.

résultat de ce système devrait être de faire attribuer à la plupart des employés une part qui ne serait pas en proportion avec la mise en société ; il est vrai que cette part n'est jamais correspondante à la retenue subie, puisque la collectivité double par ses subventions la retenue de l'employé ; mais ce défaut de proportion résulte alors du bon vouloir de la collectivité, puisqu'elle seule en supporte les charges, et non d'une obligation imposée à l'employé ; ajoutons que cette subvention bénéficie proportionnellement à chacun des futurs pensionnaires de la caisse. Mais l'inconvénient de la retenue progressive n'est pas seulement théorique, c'est aussi un danger pour la caisse : on ne peut guère songer, en effet, à faire subir à l'employé jouissant d'un gros traitement une retenue supérieure à 6 p. 100, pour établir une compensation de pertes que subirait la caisse, qui ne percevrait plus que 2 ou 3 p. 100 sur les petits traitements. La compensation serait alors difficile, car les traitements qui rapporteraient plus de 6 p. 100, tout en étant les plus gros, seraient aussi les plus rares ; dès lors, la perte qui résulterait pour la caisse de la diminution de la retenue, perçue sur les petits traitements, ne pourrait être compensée, et la collectivité en supporterait en définitive les conséquences. Le taux de la retenue serait également moins fixe, et nous savons combien est dangereux le défaut de fixité dans l'établissement des charges et des ressources d'une caisse de retraites à forme tontinière. Nous n'hésiterions donc pas, et pour cette seule raison, à proscrire les règles établies par l'article 4 du décret du 4 juillet 1806, qui prévoyait que le montant des retenues serait annuellement fixé, suivant

les besoins, dans une proportion qui ne pourrait être inférieure à 2 1/2 ni excéder 5 p. 100 du traitement d'activité¹.

A fortiori, on ne saurait encore moins prévoir dans le règlement la possibilité, pour chaque employé, de déterminer lui-même la retenue qu'il veut subir sur son traitement, dans le but de se faire allouer dans l'avenir une pension plus élevée. Une telle latitude donnée à l'employé ne serait même pas admissible avec le système des livrets individuels; elle le serait bien moins encore avec le système qui nous occupe. Ce serait l'anarchie complète dans la caisse et probablement sa ruine.

La règle la plus sage est donc celle qui consiste à adopter un taux de retenue uniforme et perçue sur la totalité du traitement dont bénéficie l'employé. Une seule exception serait logique et conforme à un principe généralement admis : le receveur municipal d'une commune, par analogie avec le cas où il s'agit d'un percepteur des contributions directes, pourrait, conformément à la règle établie par la loi de 1853, ne subir la retenue que sur les trois quarts de son traitement, le dernier quart étant considéré comme une indemnité de logement ou de frais de bureau².

Quant à la retenue du premier douzième du traitement ou de toute augmentation, elle n'a donné lieu à une diffi-

1. Un département du Midi a fait une erreur analogue en introduisant dans son règlement une disposition aux termes de laquelle le Conseil général devait fixer chaque année le taux des retenues.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Indre-et-Loire, 19 mai 1882.

culté spéciale aux collectivités locales que dans un seul cas. La question de savoir si le secrétaire particulier ou le chef du cabinet d'un préfet devait subir la retenue du premier douzième au profit de la caisse d'un département, alors que cette retenue a déjà été subie antérieurement dans un autre département, a été très souvent posée au ministre de l'intérieur. Le doute n'est cependant guère possible, si le règlement de la caisse a prévu que la retenue du premier douzième devait être perçue sur tout employé départemental, entrant au service du département; le chef du cabinet d'un préfet est en effet un employé départemental, rémunéré pour partie sur les fonds d'abonnement, pour partie sur les subventions départementales; il ne pourrait être dispensé du versement de la retenue que s'il avait été seulement délégué dans les fonctions qu'il remplit; mais une semblable délégation ne saurait répondre qu'à des nécessités essentiellement temporaires¹.

La solution serait la même quand un employé, après avoir cessé ses fonctions, a été réintégré dans le cadre du personnel de la collectivité locale.

Cet ancien employé n'est, vis-à-vis de la caisse, qu'un nouvel employé, et, alors même que le règlement n'aurait pas prévu expressément la retenue du premier douzième en cas de réintégration, cet employé n'en devrait pas moins la subir.

Nous n'insisterons pas sur les retenues perçues pour causes disciplinaires et pour absences ou congés. Cer-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Cantal, 22 mai 1895.

tains règlements de caisses locales en prévoient la perception. Mais beaucoup de collectivités ne paraissent pas y avoir songé ; il y aurait là cependant une ressource, très faible il est vrai et d'un caractère trop accidentel pour que l'on puisse sérieusement compter sur elle, mais qui, en présence des charges d'une caisse, ne doit pas être négligée. Les collectivités ont simplement à éviter, lorsqu'elles établissent des retenues de cette espèce, de se réserver une sorte de contrôle sur le pouvoir hiérarchique de l'autorité légalement compétente, en décidant, par exemple, qu'elles statueraient sur la question de savoir si telle ou telle mesure disciplinaire est de nature ou non à légitimer une retenue.

ART. 3. — Toutes ces retenues, comme le sont les retenues perçues par l'État, sur les traitements de ses fonctionnaires, ne sont pas versées par l'employé, comme paraît l'indiquer le terme généralement consacré ; elles sont plutôt prélevées lors du paiement du traitement. Le préfet ou le maire mandate au nom de chaque employé le net du traitement, déduction faite des retenues acquises à la caisse des retraites ; leur produit est ensuite mandaté au nom de la Caisse des dépôts et consignations, chargée, comme nous le verrons, de centraliser les fonds de caisses de retraites¹.

Il n'est pas besoin de dire que la caisse locale a tout intérêt à faire parvenir ses fonds à la Caisse des dépôts et consignations dans le plus bref délai possible, afin de

1. Circulaire du ministre de l'intérieur du 22 juin 1859.

faciliter un placement plus rapide. Mais si la caisse a intérêt à recouvrer le plus promptement possible la propriété des retenues, l'intérêt de l'employé peut être directement contraire : il y aurait même quelque rigueur à percevoir, en une seule fois, la retenue du premier douzième du traitement d'un employé : celui-ci serait ainsi privé de traitement pendant le premier mois et ne recevrait le traitement afférent au second mois de service qu'après un autre délai d'un mois. Cette considération a motivé le décret du 28 juillet 1897 qui a décidé que, pour les fonctionnaires de l'État, la retenue du premier douzième, au lieu d'être perçue en une seule fois, serait prélevée sur les quatre premières allocations mensuelles. Le ministre de l'intérieur a estimé que cette mesure pouvait être avantageusement étendue aux employés des départements, et a invité les préfets à demander aux conseils généraux d'introduire dans le règlement de la caisse des employés départementaux une disposition aux termes de laquelle « la retenue du premier mois de tout traitement serait exercée par quart sur les quatre premières allocations mensuelles acquises aux employés et agents tributaires de la caisse des retraites ¹ ».

ART. 4. — Ces retenues ainsi acquises sont exclusivement destinées à grossir les ressources de la caisse, c'est-à-dire à former son capital et à augmenter les revenus de ce capital, lorsque la quotité de celui-ci est atteinte. Ces retenues ne sauraient donc être remboursées par la

1. Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 janvier 1898.

caisse. C'est une règle établie déjà par la loi de 1853 qui dit dans son article 3 que les retenues ne pourront être répétées dans aucun cas. En effet, le remboursement des retenues, à moins que celles-ci n'aient été illégalement perçues, est contraire au principe même sur lequel reposent les institutions des caisses de retraite à forme tontinière : les retenues subies constituent les ressources principales de l'institution. Cette rigueur peut susciter des difficultés, mais la jurisprudence est formelle sur cette question et jamais le juge n'autorise le remboursement des retenues réclamées par l'employé ; si la pension n'est pas payée, il n'y a pas lieu en effet de rembourser la retenue, qui n'est en aucun cas une condition des pensions. Bien que la jurisprudence soit parfaitement établie, les collectivités, pour éviter toute difficulté et toute réclamation, introduiraient avantageusement dans leur règlement une disposition aux termes de laquelle la répétition des retenues ne serait jamais possible. Certaines collectivités, dans une pensée généreuse, n'ont pas hésité cependant à admettre la possibilité de ce remboursement. Elles ont pensé qu'en cas de suppression d'emploi tout au moins, sinon en cas de révocation entraînant la perte de la pension, on devrait rembourser à l'employé les retenues qu'il a versées. C'est une cause de troubles considérables pour le régime financier de la caisse : non seulement le remboursement peut être en lui-même une lourde charge, mais il se produira fatalement dans des cas de plus en plus nombreux ; car le jour où l'on saura que l'employé ne perd pas le bénéfice de ses retenues, on ne se fera plus un scrupule de le révoquer sans motifs très sérieux. Ainsi, cette disposition,

introduite dans l'intérêt de l'employé, peut lui devenir contraire.

Dans tous les cas, et en admettant que l'on ait passé outre aux raisons que nous venons de donner, il serait prudent d'exiger, pour que le remboursement soit possible, une durée de service déterminée. Il serait plus prudent encore de prévoir que le remboursement ne serait pas effectué à l'aide des fonds de la caisse, mais de crédits inscrits au budget local.

Si telle est la règle et si, en principe, le règlement doit prévoir l'impossibilité de répéter les retenues, ce remboursement peut cependant se produire dans deux cas, sans donner lieu à la moindre observation. Dans le premier cas, il serait prévu par le règlement lui-même ; dans le second, il serait le résultat d'une circonstance indépendante de la volonté de la collectivité et des prévisions du règlement.

Le remboursement est prévu fréquemment en faveur des employés qui quittent l'administration locale dont ils dépendent et deviennent tributaires de la caisse d'une autre collectivité. Nous avons vu en effet que les départements ou les communes feraient bien d'établir entre eux une réciprocité de cette nature en faveur de certains de leurs fonctionnaires, pour lesquels le versement de la retenue est la condition, au sens propre du mot, de la participation à une autre caisse que celle dont ils ont primitivement dépendu.

Mais le remboursement ne peut-il pas se produire, même en dehors des dispositions du règlement ? Un employé a été révoqué, par exemple ; il soutient que sa

révocation a été illégalement prononcée. Ne peut-il pas réclamer aux tribunaux compétents le remboursement de ses retenues ? La réponse à cette question, posée sous cette forme, ne paraît pas douteuse.

Un juge ne peut s'arroger le droit de modifier un règlement de caisse qui n'a pas prévu le remboursement des retenues. Le juge ne peut-il pas, cependant, atteindre le même résultat en accordant à l'employé une indemnité, en raison d'une révocation jugée injustement ou illégalement prononcée ? Ne peut-il pas tenir compte, dans cette fixation, d'une indemnité pour les sacrifices faits par l'intéressé au profit de la caisse ? Posée sous cette forme, la question n'est pas plus douteuse que dans le premier cas, mais se résout en sens contraire. Car on ne saurait nier au juge compétent le droit d'accorder une indemnité pour le défaut d'observation d'une sorte de contrat *sui generis* : l'indemnité est là une question de fait, et l'on ne voit pas pourquoi, dans le calcul ou la fixation de cette indemnité, ne pourraient entrer en compte les versements de retenues précédemment opérés au profit de la caisse de retraites. Telle est, d'ailleurs, l'opinion du Conseil d'État¹. Hâtons-nous d'ajouter que ce remboursement indirect ne saurait être effectué sur les fonds propres de la caisse, mais seulement sur le budget de la collectivité.

§ 3. — DES SUBVENTIONS.

ART. 1^{er}. — Nous avons déjà parlé de la nécessité des subventions de la part de la collectivité qui établit une

1. Conseil d'État, 13 décembre 1888, Cadot.

caisse de retraites, si elle veut atteindre le but qu'elle poursuit, c'est-à-dire donner à l'employé une pension suffisante. C'est un sacrifice indispensable à faire. Tous les établissements qui ont organisé une caisse de retraites pour leurs employés doublent, sinon plus, la retenue perçue sur le traitement des employés. Toute collectivité qui organise une caisse de retraites lui alloue des subventions, sinon directement, du moins indirectement. En effet, on a alloué une subvention indirecte à la caisse, lorsqu'on a décidé que le *capital nécessaire* se formerait à l'aide de la capitalisation et que, pour permettre cette capitalisation, on a admis que les pensions seraient payées sur le budget local, jusqu'à ce que la caisse ait le *capital nécessaire*.

Quant aux subventions directes, on peut en voir l'origine dans la loi de 1853 sur les pensions civiles; mais la subvention accordée par l'État n'est pas déterminée à l'avance; elle représente la différence à payer entre le chiffre total des liquidations et celui des retenues opérées. On peut, au contraire, prévoir la quotité de la subvention que l'on accordera à la caisse de retraites. Car, dans cette dernière, on constitue un capital que l'on peut former plus ou moins rapidement, tandis que dans le premier cas on compense une différence qui est ce que l'ont faite les événements.

ART. 2. — La subvention peut être versée suivant des modalités très diverses : le capital d'une caisse de retraites peut résulter, soit du versement d'une subvention une fois donnée, c'est-à-dire d'une dotation, soit d'une suite

d'annuités, soit simultanément d'une dotation et d'annuités. La dotation, seul moyen de former le capital de la caisse, à moins d'être très considérable, ne permettra de former le *capital nécessaire* que dans un délai très éloigné, même si les retenues sont en même temps capitalisées et si la caisse n'est pas immédiatement utilisée. Aussi, est-ce à l'annuité que recourent la plupart des collectivités pour former le capital de leurs caisses de retraites; mais cette annuité elle-même peut revêtir des formes très diverses, tant au point de vue de la base de son calcul que de sa quotité, et de la détermination de la durée pendant laquelle la collectivité s'est engagée à la servir.

Elle peut d'abord consister en un chiffre fixe ou en un tantième des traitements des tributaires; les deux moyens ont leurs avantages.

Si on fixe la subvention à un chiffre déterminé, on aura la certitude, autant que puisse le permettre la prévision du taux de l'intérêt, de voir la caisse posséder, à un moment voulu, le *capital nécessaire*, toutes conditions restant égales d'ailleurs; avec la détermination du chiffre de la subvention d'après le tantième des traitements, la fixation exacte du moment où la caisse sera en possession du *capital nécessaire*, ne saurait être aussi précise. En effet, la somme de traitement varie, soit par l'augmentation ou la diminution du traitement de chaque employé, soit par l'augmentation ou la diminution du nombre des employés.

Ce dernier procédé a cependant un avantage apparent : en effet, la quotité de la pension a sa base dans le traite-

ment moyen dont a joui l'employé; par conséquent, si ce traitement est plus ou moins élevé, ou si ce total des traitements est plus ou moins élevé, la charge de la caisse, pour chaque pension ou pour le service total des pensions, est plus ou moins grande; si donc l'on base la quotité de la subvention sur le traitement ou le total des traitements qui sont payés aux employés, l'augmentation ou la diminution de la subvention sera proportionnelle aux charges futures de la caisse. Ce n'est pourtant pas ce qui se passera le plus souvent dans la réalité; car, si le traitement d'un employé est augmenté par exemple dans les trois dernières années de ses fonctions, et que ces trois dernières années servent de base au calcul de la pension, la charge de la caisse ne sera pas compensée par le supplément de la subvention dont aurait bénéficié la caisse dans ces trois dernières années. Nous concluons donc en disant que les subventions fixes sont les meilleures.

Quant à la quotité de la subvention, quelle que soit la base de son calcul, elle peut être plus ou moins grande, suivant les ressources financières de la collectivité et le désir qu'elle aura d'assurer plus ou moins vite à la caisse le *capital nécessaire*.

Le nombre des annuités peut également varier à l'infini. Examinons deux hypothèses: le règlement de la caisse a prévu une limitation ou n'a pas prévu de limitation au nombre des annuités. Si le nombre des annuités est limité, on reculera peut-être le moment où la caisse sera en état de se suffire à elle-même. Il paraît donc préférable d'admettre que le nombre des annuités n'est pas

limité, ou qu'il n'est du moins limité que par les besoins de la caisse; on ne risquera pas ainsi de reculer le moment où la caisse sera en état de se suffire à elle-même. On établirait, par exemple, que l'annuité à servir à la caisse serait égale à une somme fixée, et que cette annuité serait servie pendant le temps voulu pour permettre de constituer à la caisse le *capital nécessaire* et suffisant.

Nous ne nous étendrons pas sur l'examen du système mixte pour former le capital de la caisse, c'est-à-dire de la dotation et de l'annuité; les modalités de leur versement, calcul, quotité, etc., peuvent varier à l'infini.

Ces différents systèmes sont adoptés par différentes caisses. On voit par suite combien peuvent être divers les moyens et la rapidité de la formation du *capital nécessaire* d'une caisse.

A côté de ces subventions normales, la caisse peut bénéficier de subventions anormales, indirectes ou secondaires de la collectivité. La caisse bénéficiera d'une subvention anormale lorsque, son déficit devenant possible par suite d'événements imprévus, on jugera prudent d'augmenter son capital. Elle bénéficiera d'une subvention indirecte et très importante sur le budget local, par suite du paiement des pensions sur le budget local jusqu'au moment où la caisse possédera son *capital nécessaire*.

Cette subvention, tout en étant indirecte, n'en est pas moins extrêmement lourde; les collectivités, connaissant d'une part le moment où la caisse aura son *capital nécessaire*, connaissant d'autre part le montant possible et l'échéance des pensions à servir, sauront, à l'aide de cal-

culs faits d'après les ressources de la caisse et la situation du personnel, le total probable de cette charge.

Enfin la caisse des retraites bénéficiera d'une subvention secondaire, et quelquefois prévue par le règlement des caisses, lorsque les collectivités auront décidé de lui attribuer les reliquats disponibles en fin d'exercice sur les crédits affectés au traitement du personnel tributaire de la caisse.

Ainsi devenues la propriété des caisses, ces subventions seront utilisées, conformément aux règles que nous examinerons ultérieurement¹.

1. Exemple des bases et de la quotité des subventions versées par un certain nombre de villes aux caisses de retraite en 1891 :

Amiens. 11,000 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Beauvais. 8,400 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Boulogne. 23,400 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Cette. Dotation de 100,000 fr. pensions à la charge du budget jusqu'à ce que la caisse ait atteint un revenu égal au sixième des traitements.
 Châlons-sur-Marne. 9,000 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Le Mans. 6,800 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Rouen. 120,000 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Toulouse. 8,000 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Troyes. 12,400 fr. en cas d'insuffisance sur les fonds généraux du budget.
 Elbeuf. Produit d'une imposition de 81 centimes pendant 26 ans, pension à la charge de la ville, du 1^{er} janvier 1887 au 1^{er} janvier 1895.
 Le Havre. 100,000 fr. La ville prend à sa charge les pensions jusqu'à ce que la caisse ait atteint un revenu de un quinzième des traitements.
 Laon. 7,5 p. 100 des traitements soumis à retenues.

En 1895, le total de subventions annuelles de certaines villes atteignait les chiffres suivants, tant pour la formation du capital que pour insuffisance des revenus de la caisse :

Reims. 30,000 fr.
 Saint-Étienne. 60,000 fr.
 Le Havre. 90,000 fr.
 Rouen. 130,000 fr.
 Toulouse. 40,000 fr.
 Lille. 68,000 fr.
 Bordeaux. 172,000 fr.
 Marseille. 200,000 fr.

Les subventions des villes ont été en augmentant, ce qui tient tant à la diminution du taux de l'intérêt qu'à des conditions trop favorablement établies ou à des calculs inexacts.

§ 4. — DES RESSOURCES ACCESSOIRES.

Indépendamment des ressources courantes que les règlements des caisses ont généralement prévues, il y a quelques ressources accessoires et accidentelles, que les collectivités ont parfois songé à utiliser, pour faciliter la formation du capital de leur caisse. Nous ne parlons pas du revenu des placements effectués ; c'est une ressource pour la caisse, destinée à former le capital, tant que sa quotité nécessaire n'est pas atteinte, et lorsque celle-ci existe, c'est un revenu employé immédiatement au service des pensions.

ART. 1^{er}. — Certains règlements de caisse ont prévu des subventions de la part des services ou des établissements dépendant de la collectivité, quand leurs employés doivent participer aux bénéfices de la caisse. Par exemple, les employés d'un mont-de-piété deviennent-ils tributaires de la caisse, la collectivité pourra exiger de la part de cet établissement une subvention correspondante aux charges supplémentaires qui en résulteront pour cette caisse ; quelquefois c'est simplement un service local, dont les employés seront appelés aux bénéfices de la caisse, qui devra supporter les charges résultant de l'admission de son personnel à ces bénéfices. C'est en vertu de ce principe que les villes décident que la caisse locale percevra un prélèvement sur les parts attribuées aux employés dans le produit des saisies et amendes d'octroi. C'est le résultat de la même règle qui a permis de déci-

der certains départements à obliger le service des aliénés à verser une subvention pour que ses employés puissent bénéficier de l'institution établie; ou que, en raison des pensions que la caisse devra servir un jour aux agents voyers, le département prévoit qu'un prélèvement sera opéré sur les crédits affectés à l'entretien ou à l'ouverture de chemins vicinaux. Il ne faut pas exagérer un semblable procédé; s'il a en effet quelque raison d'être, quand il s'agit de la participation des employés d'un établissement ayant un patrimoine distinct, cette solution est beaucoup moins logique quand il s'agit d'un simple service local; car les ressources de ce service sont en définitive des ressources départementales ou communales, et ses charges sont également des charges de la collectivité. D'ailleurs, quand les ressources du service proviennent de centimes spéciaux, on pourrait rechercher dans ce cas si, légalement, les collectivités ont la libre disposition de fonds qui, par hypothèse, ont une affectation spéciale et législativement établie; ce procédé a donc l'inconvénient de n'avoir que des avantages douteux et d'être d'une régularité contestable.

ART. 2. — Ce sont les mêmes raisons que nous donnerons pour encourager les collectivités à ne pas abuser d'un autre moyen d'accroissement de ressources pour la caisse, et sur lequel il est peut-être intéressant de s'arrêter quelques instants.

Plusieurs collectivités ont, en effet, introduit dans le règlement de leur caisse une disposition aux termes de laquelle les soumissionnaires de certains travaux doivent

supporter une retenue sur le produit des paiements qui leur sont effectués. Cette idée paraît avoir son origine dans la législation qui concerne la caisse des invalides de la marine, ou dans cette idée généralement admise que l'on supporte plus facilement les charges indirectes.

Cette disposition a été l'objet de fréquentes observations de la part de la Cour des comptes. Ce procédé d'accroissement des ressources de la caisse mérite en effet plusieurs objections. On est en droit de considérer tout d'abord que la retenue imposée par la collectivité à l'entrepreneur sur les sommes qu'elle a à lui payer est en définitive supportée par elle-même; car, si l'entrepreneur sait qu'une partie des sommes qui lui seront payées sera retenue, il élèvera immédiatement ses prix; l'expérience ne paraît pas cependant avoir prouvé que les augmentations des prix aient partout correspondu au prélèvement de cette retenue. Il est vrai que la retenue prévue est généralement assez faible; elle ne dépasse jamais un pour cent de la dette qu'a contractée l'administration vis-à-vis du soumissionnaire du travail entrepris; mais il est fort probable qu'à une augmentation nouvelle de cette retenue correspondrait une augmentation assez sensible dans les prix. Ce procédé ne doit donc être que modérément employé.

On a encore fait à ce procédé d'autres objections: prévoir l'existence de cette retenue sur les sommes dues à un soumissionnaire, n'est-ce pas faire échec aux principes du droit public? Telle fut l'opinion de la Cour des comptes, qui, tout d'abord, avait vu un impôt dans cette retenue; elle a prétendu que les collectivités s'étaient attri-

buées le droit d'établir un impôt sur les entrepreneurs adjudicataires de travaux, sans que jamais les lois les y eussent autorisées. Nous ne partageons pas cette manière de voir, sur laquelle est d'ailleurs revenue la Cour des comptes. En effet, que les marchés aient lieu sur adjudication ou de gré à gré, les soumissionnaires prennent connaissance des conditions qui y figurent ; la retenue de 1 p. 100 devient ainsi une obligation accessoire à l'obligation principale, travail ou fourniture ; elle est librement acceptée par l'entrepreneur et ne saurait en conséquence être assimilée à une taxe ou à un impôt¹. Il suffit donc, pour que cette retenue puisse être légalement perçue, qu'elle résulte bien des termes du contrat ; le cahier des charges doit en faire mention, sinon la retenue ne saurait être opérée, alors même que l'entrepreneur aurait eu connaissance de cette clause par une autre voie, ou qu'il s'agirait de travaux ou de fournitures pour lesquels il n'aurait pas été passé de contrat écrit².

La Cour des comptes a fait valoir en outre que l'établissement de ces retenues constituait un véritable virement, et qu'en définitive on employait, à un service de pensions, des fonds affectés à l'accomplissement d'un travail public ou à l'achat d'une fourniture. C'est une critique que l'on a adressée à la participation aux charges d'une caisse, de services dont les agents bénéficient de cette caisse. Elle est peut-être d'un rigorisme exagéré, si l'on songe à la difficulté très grande de constituer à une caisse son *capital nécessaire*.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Loire, 1^{er} juillet 1889.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Savoie, 18 juillet 1893.

Ce ne sont pas cependant les seules objections que l'on ait faites à la légalité de la disposition qui nous occupe. La Cour des comptes considère, en effet, que ces retenues ne sont possibles que sur les travaux ou fournitures qui doivent être exclusivement payées sur les ressources propres de la collectivité organisatrice de la caisse. En conséquence, les départements, par exemple, ne sauraient prescrire la perception de cette retenue sur les adjudications pour travaux de chemins vicinaux, aux dépenses desquels contribuent l'État, les communes et les particuliers, et plus généralement sur tous les travaux subventionnés. On ne peut admettre, en effet, qu'une collectivité ait le droit d'alimenter sa caisse de retraites à l'aide des fonds d'autrui. Il n'est pas davantage admissible que l'entrepreneur consente, pour une même entreprise, à des rabais dont le taux varierait suivant la personne morale pour qui ils sont faits ; le rabais doit être uniforme pour chaque nature de travaux ¹.

En somme, les retenues sur les soumissions ne sont possibles qu'à la double condition d'avoir été prévues dans les cahiers des charges, et de n'être supportées qu'à l'occasion de travaux ou de fournitures exclusivement propres à la personnalité organisatrice de la caisse.

N'oublions pas enfin, comme dernière ressource accidentelle que peut espérer une collectivité, les dons et legs faits à la caisse. Mais on ne doit pas compter sur eux pour former le *capital nécessaire* de la caisse.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Loire, 1^{er} juillet 1889.

SECTION VII

*Appréciation du système de caisses de retraites
à forme tontinière.*

Le système des caisses de retraites à forme tontinière a fait l'objet de bien des critiques plus ou moins fondées, sur lesquelles nous croyons devoir insister avec quelque développement.

ART. 1^{er}. — On a prétendu tout d'abord qu'une organisation de cette nature n'avait pas pour effet de satisfaire absolument les droits de l'individu qui y participe.

On a dit que la retenue était « malhonnête », que l'on retirait, grâce à elle, à l'individu une partie des émoluments qui lui sont alloués; c'est une critique que l'on peut faire, quel que soit le système de retraites que l'on ait adopté. Elle s'adresse aussi bien à un système de retraites sans caisse ou au système des livrets individuels; c'est plutôt une critique adressée à la nature même de la retenue; elle est mal fondée, car la retenue est indispensable pour diminuer le coût des charges qu'assume une collectivité quelconque en organisant un système de retraites.

Mais une critique plus grave a été adressée à la retenue dans l'organisation spéciale de la caisse de retraites à forme tontinière. La quotité de la pension que doit, en effet, recevoir l'employé n'est pas basée sur le total des retenues qu'il a subies; la fixation de cette quotité est

faite *à priori* ; dès lors, il peut arriver un moment où la retenue, que subit l'employé, est versée par lui en pure perte ; le maximum de la pension qu'obtiendra l'employé étant atteint, en raison du nombre de ses années de service ou de l'élévation totale de ses traitements, celui-ci n'en continue pas moins à verser des retenues dont le seul objet est dès lors de faciliter le paiement des pensions des autres tributaires de la caisse. Il est vrai que c'est le résultat de tout système tontinier ; mais, dit-on, n'y a-t-il pas là quelque chose d'injuste ou d'étrange, puisque ce système constitue ainsi un véritable jeu et que l'on oblige l'employé à participer à ce jeu ! Ne vaudrait-il pas mieux faire choix d'un système dans lequel il y aurait une correspondance exacte entre le montant des retenues versées et celui de la pension servie ?

D'ailleurs, ajoute-t-on, ces retenues subies par l'employé peuvent être totalement perdues pour lui et sa famille. Il est sans droits tant que sa pension n'a pas été liquidée, et vient-il à cesser brusquement ses fonctions, même avec l'assentiment de l'autorité, il perd le bénéfice des versements qu'il a effectués, sous le seul prétexte que les conditions imposées par le règlement n'ont pas été remplies ; or, ces conditions, comme nous l'avons déjà dit, sont forcément assez sévères dans une caisse de retraites à forme tontinière. Faudra-t-il, par exemple, d'après le règlement de la caisse, que l'employé ait trente ans de service pour obtenir pension ? S'il quitte l'administration à sa vingt-neuvième année, il perdra cependant le bénéfice de ses retenues, ou, s'il vient à mourir, en dehors des cas où la veuve peut avoir un droit propre à pension, il

laissera, s'il ne réunissait pas le temps voulu pour obtenir pension, sa famille sans ressources, après avoir cependant effectué des versements pendant de longues années peut-être. Tout est à la chance dans un tel système, la quotité des droits et les droits eux-mêmes. Puisque c'est là une nécessité de l'organisation à forme tontinière, n'y a-t-il pas lieu d'adopter un système différent?

Ce système des caisses de retraites à forme tontinière ne mérite-t-il pas, dit-on encore, une autre critique tout aussi grave? Celles-ci ont, en effet, un constant besoin du capital qu'elles ont acquis pour servir les pensions dont elles auront la charge; elles ne peuvent donc donner aux employés qui seront admis à la retraite qu'une rente viagère, par conséquent dont le paiement cessera à la mort de l'individu. Si les retenues qui ont été effectuées sur les traitements avaient servi à former pour cet employé un capital qui lui serait remis au moment de son admission à la retraite, il aurait lui-même la possibilité, s'il en avait le désir, de l'utiliser pour se faire servir une rente viagère, ou, s'il le préférerait, de conserver ce capital dont le revenu constituerait pour lui la pension, et qui serait transmissible à tout héritier. Dans l'organisation d'une caisse à forme tontinière, on pouvait songer à la veuve ou aux orphelins mineurs laissés par l'employé; mais on ne pouvait, sans constituer pour la caisse des charges excessives, se préoccuper d'assurer l'existence d'autres membres de la famille d'un employé au secours desquels il venait peut-être pendant sa vie. Grâce à la constitution d'un patrimoine à l'aide du versement de ses retenues, il aurait pu, au contraire, ne pas les laisser sans secours à

sa mort. Le système dit des livrets individuels, que nous étudierons plus loin, permet de parer encore à cet inconvénient, mais, comme nous le verrons aussi, s'il répond à certains intérêts de l'individu, il est par certains côtés beaucoup moins susceptible de les satisfaire.

ART. 2. — Le système des caisses de retraites à forme tontinière n'est pas non plus sans inconvénient pour la collectivité qui a organisé la caisse. D'abord, il est très onéreux à établir, ensuite, par son fonctionnement, il fait courir un aléa très grand à la collectivité, responsable, en vertu de la loi, de la situation financière de sa caisse de retraites. Ce système est onéreux, puisqu'il faut, comme nous l'avons vu, constituer à la caisse un capital dont le revenu doit être égal au huitième, au sixième..., suivant le cas, de la somme des traitements des tributaires de la caisse.

L'aléa de la caisse est très grand; il est reconnu tel que le législateur a pu dire, dans l'exposé des motifs de la loi de 1853 sur les pensions civiles, « les règles absolues de la tontine ne sont pas applicables à la matière des pensions; la diversité et l'imprévu des situations auxquels il est nécessaire de pourvoir résistent aux calculs rigoureux sur lesquels une tontine doit être fondée et sans lesquels elle n'existe pas ». Ce qui constitue cet aléa, c'est bien l'imprévu des situations des tributaires de la caisse, la nécessité de se baser sur des calculs qui peuvent être déjoués, sur une table de mortalité établie sur des moyennes qui peuvent être dépassées, l'obligation de faire reposer les calculs, relatifs à la formation du capital,

sur un taux d'intérêt présumé, et que les événements peuvent infirmer.

Ne vaudrait-il pas mieux, dès lors, organiser un système d'après lequel on n'aurait pas à former un capital pour la caisse, mais seulement un capital par individu et dont la quotité, à un moment donné, serait ce que l'auraient faite les événements et que l'on remettrait à l'employé, tel qu'il serait, à un moment fixé ? Et d'ailleurs cette propriété, qui deviendrait ainsi celle de l'employé au fur et à mesure des versements effectués, et à laquelle il pourrait prétendre en tout temps, ne donnerait-elle pas une latitude plus grande aux collectivités vis-à-vis de leurs employés ? Car, celles-ci ont toujours quelque scrupule à se défaire d'un employé vieilli et fatigué, quand il n'a pas réuni les conditions qui sont reconnues nécessaires pour permettre l'admission à la retraite, telles qu'elles sont obligatoirement prévues pour le bon fonctionnement d'une organisation de caisse de retraites à forme tontinière.

Ce sont ces différentes critiques qui ont conduit les collectivités à adopter un système différent, dit des livrets individuels, et dont nous avons déjà ébauché le mécanisme, en indiquant les déficiences du système de retraite à forme tontinière, et les remèdes qu'il paraîtrait désirable d'y appliquer. Mais nous verrons aussi que ce nouveau procédé n'est pas exempt de critiques ; quand nous l'aurons étudié, nous pourrions indiquer celle de ces deux combinaisons qui nous paraîtra la meilleure.

CHAPITRE III

RÈGLEMENT D'UN SYSTÈME DE RETRAITES A LIVRETS INDIVIDUELS

Généralités sur le système des livrets individuels. — Définition et modalités de ce système.

Le but du système des retraites à livrets individuels est de constituer au profit de chaque employé un patrimoine, qui pourra être converti en une rente viagère et dont la quotité dépendra du total des versements faits successivement à la caisse au nom de chaque employé; chaque employé a donc un compte qui lui est propre. Le total n'en est pas déterminable *à priori*, d'après certaines conditions ou certaines bases qui auraient été fixées, dès l'établissement de l'institution, par son règlement. Il est beaucoup plus juste de dénommer une caisse ainsi constituée, caisse d'épargne et de prévoyance que caisse de retraites, bien que le résultat final ne soit pas différent. Les moyens seuls que l'on utilise ne sont pas les mêmes.

L'apparition de ce système est déjà ancienne; il fut inauguré par la ville de Tours en 1833¹. L'expérience n'était pas encore faite que, dès 1835, par une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 juillet, le Gouvernement

1. Ordonnance du 28 juin 1833.

parvenait clairement entendre qu'il ne donnerait son approbation à aucun projet de règlement qui s'écarterait essentiellement des bases que l'on posait dans la circulaire ; ces bases n'étaient d'ailleurs que la reproduction à peu près exacte de celles qui avaient été adoptées par la ville de Tours deux années auparavant. L'exemple proposé, sinon imposé, ne fut pas suivi avec beaucoup d'enthousiasme, et, dès 1840, on s'apercevait des défectuosités de cette combinaison. L'idée a été reprise et développée en 1875 ; l'ouvrage de M. de Courcy, qui parut à cette époque, sur l'institution des caisses de prévoyance, eut assez d'influence pour provoquer en 1879¹ la reprise d'un projet déjà étudié en 1833 pour les pensions d'État et qui établissait le système des livrets individuels. Quelques départements, encouragés par les discussions qui se produisirent alors et, en présence de l'augmentation des charges que leur imposait leur caisse de retraites à forme tontinière, l'ont transformée en caisse d'épargne et de prévoyance. Ils ont pensé qu'ils trouveraient un remède à des charges vraiment trop lourdes, résultat des modifications qu'ils avaient introduites inconsidérément dans les règlements de leur caisse, à la suite de la loi de 1871. Il faut croire cependant que ce système n'est pas parfait, et nous verrons plus loin pour quelles raisons, puisque la ville de Tours, dont l'expérience doit cependant compter², n'a pas hésité à abandonner la combinaison qu'elle avait primitivement adoptée.

1. Un projet analogue fut encore repris en 1891.

2. L'expérience a duré de 1833 à 1878.

Quelques applications récentes du système des livrets individuels ont eu lieu sous une forme assez différente : c'est le système des livrets individuels avec participation à une caisse déjà existante, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Il existe donc deux procédés : la caisse d'épargne et de prévoyance et la participation des employés, par l'intermédiaire de la collectivité, à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Il n'y a pas entre ces deux systèmes de différence de principes essentielle ; le but est le même et les droits de l'employé sont à peu près identiques ; quant au mot *caisse*, que l'on emploie dans l'un et dans l'autre cas, il ne doit pas faire penser qu'une analogie quelconque existe avec le système que nous avons précédemment étudié. La caisse n'est faite ici que pour opérer une sorte de centralisation de fonds qui figurent à des comptes individuels. On y adjoint quelquefois cependant une caisse dite de réserve ; c'est une modalité nouvelle du système des livrets individuels. Son but est de parfaire la pension des bénéficiaires d'un compte individuel, ou de parer à certaines éventualités.

Dans tous les cas, et quel que soit le système adopté, il faut qu'il y ait un règlement pour déterminer encore ceux qui participeront à la caisse, leurs droits, la façon de les faire valoir et de les assurer. Nous n'insisterons, en l'étudiant, que sur les particularités qui sont la conséquence de la nature même du système que nous allons examiner ; nous ne reprendrons pas les points communs au système des livrets individuels et des caisses de retraites à forme tontinière.

CHAPITRE IV

CAISSE D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

§ 1^{er}. De ceux qui peuvent participer à la caisse. — § 2. Des ressources des caisses d'épargne et de prévoyance. — Art. 1^{er}. De la retenue. — Art. 2. De la subvention, de ses modalités. — Art. 3. Des autres ressources. — Art. 4. Subvention indirecte : ses avantages et ses inconvénients. — § 3. Condition à l'obtention des droits. Principes généraux. De la division des comptes. De l'acquisition de chacun des comptes. — § 4. Des droits. — Art. 1^{er}. Remise du capital. — Art. 2. Remise d'une rente perpétuelle ; de son transfert. Moyen d'en empêcher la vente. — Art. 3. Remise d'une rente viagère. Avantages et inconvénients. Calcul. — Art. 4. Modalités diverses des droits. — Art. 5. Quotité générale des droits. — § 5. De la constitution d'un fonds de réserve : dans l'intérêt de l'employé ; dans l'intérêt de la collectivité ; constitution de l'actif d'un fonds de réserve. — § 6. Appréciation de ce système. — Art. 1^{er}. Relativement à l'employé. — Art. 2. Relativement à la collectivité.

§ 1^{er}. — DE CEUX QUI PEUVENT PARTICIPER A LA CAISSE.

Les règles qui président à la détermination de ceux qui peuvent participer aux bénéfices des caisses d'épargne et de prévoyance, ne sont pas différentes, en général, de celles que nous avons étudiées en examinant le système de caisse de retraites à forme tontinière. Les collectivités ont les mêmes droits et doivent respecter les mêmes principes. Disons cependant que des employés ou des agents, dont la fonction est temporaire, pourraient plus facilement participer à des organisations de cette nature, puisque la quotité de la pension dépend des versements successifs ; on pourra toujours admettre que l'agent temporaire profitera de ses versements effectués, au moment

où il abandonnera la collectivité organisatrice de la caisse. Nous renvoyons, pour l'examen des autres points, à l'organisation tontinière dont nous avons déjà parlé.

§ 2. — RESSOURCES DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE.

En étudiant les autres parties du règlement, au sujet des caisses de retraites à forme tontinière, nous avons recherché tout d'abord les conditions que doivent remplir les employés pour participer à la caisse. Nous avons examiné ensuite les droits auxquels ils pourraient prétendre et enfin les moyens les plus propres à assurer la satisfaction de ces droits ; c'est qu'en effet, le droit d'un employé était déterminé *à priori* et l'on cherchait ensuite le moyen de faire face aux dépenses occasionnées par le service de la pension acquise ; dans le système des livrets individuels au contraire, la quotité de la pension n'est pas fixée *à priori* ; cette quotité dépend plutôt de l'accumulation des versements au compte personnel de l'employé ; il nous semble donc plus logique de déterminer : en premier lieu, les moyens financiers qui serviront à la formation des droits ; en second lieu, les conditions à l'obtention des droits ; en troisième lieu, la valeur et la quotité de ces droits.

ART. 1^{er}. — Dans ce système, les ressources de la caisse sont en même temps les ressources d'un compte individuel de chacun des employés, et celles-ci sont de deux natures : la retenue sur les traitements et les subventions allouées par la collectivité.

Les retenues peuvent consister, comme dans le système des retraites à forme tontinière, en une retenue d'un tant pour cent sur le traitement, en une retenue du premier douzième du traitement payé, de toute augmentation de traitement et en une retenue disciplinaire ou pour cause de congé, d'absence. Puisque les retenues doivent revenir à un moment donné à l'employé d'une façon presque certaine, les collectivités pourraient être encouragées à ne pas craindre d'exagérer le taux de ces retenues ; elles pourraient être également tentées de décider, dans leur règlement, que les employés auraient la faculté de verser à la caisse, et par conséquent à leur livret individuel, une retenue égale ou supérieure, à leur choix, à un minimum fixé. Si elles agissaient ainsi, les collectivités se seraient mal pénétrées de leur rôle et du but qu'elles doivent chercher à atteindre. La commune ou le département ont le droit et même le devoir d'organiser une caisse de retraites pour leurs employés, mais ils n'ont pas celui de se transformer en assureurs vis-à-vis de leurs employés, et d'établir, par suite, que la prime, qui constituera leur pension, deviendra plus ou moins forte, suivant la quotité du versement effectué à la caisse d'épargne et de prévoyance.

ART. 2. — La seconde ressource dont disposent les caisses d'épargne et de prévoyance sont les subventions, qui leur sont allouées par la collectivité organisatrice de la caisse. Les subventions peuvent être directes ou indirectes, suivant les circonstances. La subvention est directe quand elle a pour but d'augmenter, sans détour,

le capital de la caisse ou mieux du livret individuel de chaque employé; la subvention est indirecte dans un cas sur lequel nous reviendrons plus loin, c'est lorsqu'elle bonifie, à un taux fixé d'avance, l'intérêt annuel du compte individuel de l'employé.

Quant à la subvention directe, elle peut varier à l'infini dans sa base et dans sa quotité. Elle peut être une somme fixe, qui sera répartie uniformément entre tous les employés; elle peut être une somme fixe, qui sera partagée proportionnellement aux retenues versées par l'employé à son compte individuel; elle peut, au contraire, ne pas être déterminée à l'avance dans son ensemble, et l'on peut baser sa proportion sur la quotité du traitement de l'employé; ou encore (et ce qui revient au même) sur la quotité de la retenue versée par l'employé. La plupart du temps, dans ce système, c'est sur le chiffre de la retenue que se base celui de la subvention. A l'aide des subventions qu'elles allouent, les collectivités peuvent encore favoriser ceux des employés dont les traitements sont les moins élevés et dont les retenues sont par conséquent les plus faibles. Elles peuvent établir une règle en vertu de laquelle la retenue sera proportionnellement moins forte pour l'employé dont le traitement est plus modeste, et pour compenser la perte qu'en subirait le compte individuel de cet employé, décider que la subvention sera proportionnellement plus élevée en ce qui le concerne. Ce procédé pourrait même être adopté dans le cas où la retenue est restée proportionnellement la même pour les employés, quelle que soit la quotité de leur traitement; la subven-

tion serait alors augmentée pour ceux qui jouissent d'un petit traitement, et dont le livret, formé chaque année, est forcément moindre. On grossirait ainsi tous les comptes individuels au début de la carrière des employés, afin de faire produire à ces comptes une somme plus importante à la fin des années de service.

Enfin, certaines subventions seraient versées avantageusement à la caisse par la collectivité pour former un capital, indépendant du capital qui n'est que la représentation du total des livrets individuels. Nous en verrons plus loin l'utilité.

ART. 3. — La caisse de retraites pourrait bénéficier d'autres ressources et, d'une façon générale, de toutes les ressources dont pouvait bénéficier une caisse organisée sous la forme tontinière, c'est-à-dire dons et legs, subvention des services intéressés, prélèvements opérés sur les sommes payées à des soumissionnaires de certains travaux ou de certaines fournitures.

Ces ressources, à moins qu'elles ne soient affectées, de par le règlement lui-même, à une catégorie spéciale d'employés, pourraient être réparties entre les employés qui ont un compte à la caisse; mais le résultat serait peut-être contraire au but qu'aurait eu l'intention de poursuivre l'auteur de cette subvention accidentelle.

Si l'on partage en effet immédiatement la somme dont la caisse est devenue ainsi propriétaire, ceux-là seuls des employés seront appelés à en bénéficier qui ont un livret à la caisse au moment où cette subvention lui est allouée. Il est donc beaucoup plus simple d'utiliser cette ressource

à la formation d'un véritable capital au profit de la caisse indépendamment du capital qui répond aux comptes individuels.

ART. 4. — Les fonds ainsi accumulés fructifieront suivant des règles prévues par la loi du 28 avril 1816 et l'ordonnance du 3 juillet de la même année, au sujet des fonds de retraites de toute administration publique. Il importe peu qu'il s'agisse d'une caisse de retraites à forme tontinière ou d'une caisse d'épargne et de prévoyance. C'est toujours à la caisse d'épargne, en effet, qu'il appartient de capitaliser les fonds, même quand ceux-ci sont virtuellement la propriété du compte individuel d'un employé. On se contente d'ouvrir à la caisse un compte individuel pour chaque participant, et l'on y inscrit, à la fin de chaque année, les retenues et les subventions qui ont été versées à la caisse. Alors les ressources de la caisse étant ainsi accrues de l'intérêt produit par les placements de ces capitaux, régulièrement, le livret individuel de chaque employé devrait s'augmenter chaque année de l'intérêt des sommes qu'a fait fructifier la caisse pendant cette même année ; cette augmentation devrait exactement correspondre à la part proportionnelle de l'employé dans la capitalisation du total des fonds de la caisse. Mais les collectivités prévoient la plupart du temps qu'un intérêt déterminé est bonifié sur les capitaux existants au crédit de chaque compte.

Cette bonification *à priori* est généralement trop au-dessus de la réalité, c'est-à-dire qu'il existe une différence trop grande entre le taux réel du placement de la

part correspondante au compte de l'employé et celui qui lui est arbitrairement attribué.

L'inconvénient de cette bonification s'aperçoit immédiatement : elle fait courir un très grand risque à la collectivité, et, si celle-ci a adopté le système des livrets individuels, précisément pour éviter l'aléa d'une organisation tontinière, elle manquera son but ; car, grâce à cette bonification, elle retombera dans un aléa nouveau ; elle perdra ainsi une partie des avantages du système des livrets individuels. Il est vrai que la bonification a son intérêt, puisque, sans elle, la valeur du compte individuel de l'employé risquerait d'être beaucoup moins considérable.

La bonification permet aussi de déterminer *à priori* quel sera le capital d'un employé, à un moment donné, si l'on a pu prévoir également les ressources successives qui seront annuellement inscrites au compte de cet employé.

Mais ces raisons ne nous paraissent pas suffisantes pour la légitimer, car, ou la bonification, pour atteindre son but, devra être très forte, et alors la collectivité courra de grands risques, ou, si l'on veut éviter que la collectivité ne coure ce risque, le but que l'on poursuivra ne sera pas atteint, car la bonification sera trop faible. Cette bonification entraîne donc pour la caisse la nécessité d'avoir un capital indépendant de celui qui représente le capital de tous les comptes individuels ; c'est à sa formation que pourront servir des subventions de la collectivité ou certaines ressources accessoires.

§ 3. — CONDITIONS A L'OBTENTION DES DROITS.

Nous avons vu que les ressources de la caisse d'épargne et de prévoyance se composaient de retenues versées par l'employé lui-même et de subventions qui lui sont allouées par la collectivité. La première de ces ressources est donc fournie par l'employé lui-même ; la quotité de la pension va résulter pour partie de la quotité du versement des retenues ; à la vérité, c'est la caisse qui répartit entre chacun de ses tributaires, ces versements bonifiés à la fin de l'année, mais cette répartition ayant pour base la quotité de la retenue effectuée, il y a donc deux raisons pour considérer la retenue comme une propriété de l'employé : elle a ce caractère par son origine et par son but. La subvention est propriété de l'employé par son but, puisqu'elle doit être répartie au profit de chacun dans les mêmes conditions que les retenues, mais elle ne l'est pas par son origine, puisqu'elle est fournie par la collectivité.

Cette différence profonde dans le caractère des deux éléments de formation du livret de l'employé peut avoir des conséquences très grandes sur les droits de l'employé vis-à-vis de ce livret et sur les conditions à l'obtention de ces droits. La collectivité peut diviser le livret individuel par nature de ressources ; ce livret comprendrait deux comptes ; l'un pour le versement des retenues, que l'on nommerait compte-retenues, l'autre pour le versement des subventions, que l'on nommerait compte-subventions.

Cette division serait établie dans le but de déterminer

des conditions différentes pour l'acquisition de ces deux comptes et de décider même que les droits de l'employé seraient plus ou moins grands sur chacun de ces comptes.

Examinons en premier lieu quelles peuvent être les conditions de l'acquisition des droits.

On pourrait n'exiger aucune condition pour l'acquisition du compte, et quels que soient l'âge de l'employé et le temps de service écoulé au moment où il quitte l'administration, lui laisser la propriété de la totalité des sommes inscrites sur son livret. Tous les règlements exigent au contraire au moins une condition : on trouve toujours une durée de service obligatoire. Pour l'acquisition du premier compte lui-même, c'est-à-dire du compte-retenues, on prévoit généralement cette durée minima de service ; si l'employé quitte l'administration avant qu'elle se soit écoulée, il perd ainsi même le bénéfice des retenues qu'il a versées. C'est une solution assez rigoureuse : non seulement il reste sans droit sur la retenue, mais sa veuve, s'il venait à mourir en fonctions, ne recevrait rien, si cette condition de durée de service n'était pas remplie. C'est, peut-on dire, ne pas utiliser l'un des avantages les plus considérables du système des livrets individuels, et c'est retomber en même temps dans l'un des plus graves inconvénients qui résultent des organisations à forme tontinière : c'est songer à l'avenir, sans songer au présent. Nous répondrons tout d'abord que cette rigueur nous paraît justifiée, car l'on peut considérer que la perte du compte d'un employé aura pour résultat de compenser le sacrifice que s'impose toute caisse, en bonifiant le compte individuel.

Nous répondrons ensuite que cet inconvénient pour l'employé est beaucoup plus théorique que réel. La durée de service exigée est le plus souvent très faible en effet ; elle ne dépasse jamais cinq ans et elle est parfois réduite à deux années. D'une part, il sera donc bien rare que cette condition ne soit pas remplie et, d'autre part, ne serait-elle pas exigée, que le bénéfice que retirerait l'employé de la remise du capital de ce compte, serait vraiment trop faible, puisqu'il résulterait de versements insignifiants faits pendant moins de cinq ou deux années. On est donc en droit de considérer que l'avantage pour la caisse de l'utilisation de ce procédé est plus grand que son inconvénient possible pour l'employé.

La condition de durée de service critiquée pour l'acquisition du compte-retenues est en revanche certainement légitime, pour l'acquisition du compte-subventions. La subvention n'est en effet qu'un don fait à l'employé. On comprend assez dès lors que, pour lui en permettre l'acquisition, la collectivité exige que l'employé lui ait prouvé un certain attachement par une durée de service, ou qu'il ne se soit pas rendu indigne de la libéralité par quelque faute déterminée.

De là, pour l'acquisition de ce compte, deux conditions généralement prévues : il faut que l'employé ait accompli une période déterminée de service, et qu'il ne se soit pas placé dans un cas d'exclusion.

Rien n'interdit à la collectivité d'exiger une durée de service assez longue : en effet, on ne saurait compter suffisamment, pour retenir l'employé, sur l'espérance de l'accroissement de capital dont il pourrait jouir, s'il restait

plus longtemps au service de la collectivité. Il est donc préférable d'imposer une durée de service, qui, la plupart du temps, est fixée à quinze années.

Pour acquérir ce compte, l'employé ne devra pas non plus s'en être montré indigne ; c'est aux collectivités qu'il appartient de prévoir ces causes d'indignité. Elles peuvent reprendre toutes celles qui sont prévues par la loi de 1853 et décider qu'en tout temps et quelle que soit la durée des services passés, elles entraîneront la perte du bénéfice du compte-subventions. Il y aurait lieu cependant d'établir certaines distinctions, par exemple, entre la révocation et le simple renvoi : on pourrait introduire dans le règlement une disposition aux termes de laquelle la révocation exclurait en tout temps du compte-subventions, alors que le renvoi ne produirait le même effet que si l'employé avait moins de vingt années de service.

C'est une question de mesure dont l'appréciation appartient à la collectivité. Mais celle-ci ne devra jamais utiliser ce procédé comme un moyen détourné pour procurer un complément de ressources à sa caisse.

Il nous reste à parler du décès de l'employé. La question que nous nous proposons d'examiner à ce sujet est la suivante : Quelle doit être l'influence du décès d'un employé sur l'acquisition de son compte, avant qu'il en ait demandé la remise ? Deux hypothèses sont possibles, car on pourrait admettre des solutions différentes, suivant que l'employé était ou non en droit de demander son admission à la retraite.

Première hypothèse.

La solution la plus rigoureuse, si l'employé décédait avant que le droit de demander la remise de son compte fût ouvert, serait d'en conserver la propriété à la caisse et de ne rien remettre aux héritiers. Mais on devrait plutôt faire une distinction entre le compte-retenues et le compte-subventions et décider que la veuve ou les orphelins des employés bénéficieraient de tout ou partie du compte-retenues. A défaut de veuve et d'orphelins, le capital de ce compte serait acquis à la caisse.

Deuxième hypothèse.

Si l'employé décédait en ayant le droit de demander la remise de son compte, c'est-à-dire remplissant, par exemple, la condition de durée de service exigée, son livret, sans aucun doute, devrait être remis à sa veuve ou à ses orphelins. Si l'employé laissait des ascendants ou des héritiers à un degré déterminé, on pourrait les faire profiter du capital inscrit au livret du décédé ; à défaut de cette nouvelle catégorie d'héritiers, le capital représentatif du compte de l'employé serait acquis à la caisse.

Cette solution se justifie : on allégerait la caisse d'une partie de ses sacrifices, et l'on doit reconnaître à la collectivité le droit de déterminer l'emploi du capital inscrit au compte de l'employé, en cas de décès de ce dernier avant qu'il ait fait valoir ses droits à la retraite. Il serait inadmissible, au contraire, que la collectivité pût se ré-

server la faculté de rentrer en possession du capital dont un employé est devenu véritablement propriétaire, par suite de sa mise à la retraite, et alors même qu'il viendrait à décéder sans héritier. Cette disposition serait d'ailleurs difficilement réalisable dans la pratique. Si les collectivités voulaient ne pas perdre ce capital, elles n'auraient, comme nous le verrons plus loin, qu'à le transformer en une rente viagère, payable à partir du jour où l'employé a été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

§ 4. — DES DROITS.

Les conditions étant remplies, quelles seront la valeur et la quotité des droits de l'employé ?

Dans une organisation à forme tontinière, le droit ne pouvait consister qu'en une rente viagère. Ici, par suite de la capitalisation de versements successifs, se forme un capital dont la quotité est établie pour chaque employé par un livret individuel. Que deviendra ce capital une fois l'employé admis à faire valoir ses droits à la retraite ? Faut-il le remettre à l'employé, lui constituer une rente perpétuelle à l'aide de ce capital, ou convertir ce capital en une rente viagère, réversible sur la veuve et les orphelins de l'employé ?

ART. 1^{er}. — Le but que l'on cherche à atteindre, en organisant un système de pensions, serait manqué, si on laissait à l'employé la libre disposition du capital accumulé. Le fruit de l'épargne obligatoire pour l'employé et due à la générosité de la collectivité serait peut-être ha-

sardé dans des spéculations dangereuses que les collectivités administratives n'ont pas pour mission d'entretenir même indirectement; on n'assurerait d'ailleurs ni l'existence de l'employé, ni celle de sa veuve ou de sa famille, si celui-ci ne réussissait pas dans sa spéculation. Enfin, les enfants d'un pensionné se feraient souvent remettre le capital par ce dernier à charge de lui payer une rente viagère; des difficultés de toute nature pourraient survenir à l'occasion du paiement de cette rente, soit par suite d'une mauvaise administration de ce capital, soit même du mauvais vouloir des enfants. Cette première solution est donc à éliminer.

ART. 2. — Ne serait-il pas préférable de remettre à l'employé une rente perpétuelle représentative des rentes obtenues par le placement annuel du capital inscrit au compte individuel? L'affirmative ne paraît pas douteuse. Toutefois, l'inconvénient serait le même si on laissait à l'employé la faculté de vendre cette rente, pour utiliser à son gré le capital qu'elle représente; il faut donc parvenir à rendre impossible cette vente: on aura alors la certitude de ne jamais voir l'employé ou sa famille dans le besoin. Il est vrai que pour atteindre ce but on se heurtera à des difficultés d'ordre pratique, tant au point de vue de la conversion du capital inscrit au livret individuel en rentes perpétuelles, que des moyens à employer pour mettre le titulaire de la caisse dans l'impossibilité de vendre cette rente.

Comment, tout d'abord, déterminer la quotité de la rente à transférer? Faudra-t-il, après avoir réalisé en nu-

méraire, par la vente d'une portion de la rente inscrite au nom du fonds de retraites, le capital à rembourser, faire employer immédiatement ce capital en achat à la même bourse d'une nouvelle inscription de rentes ? ou bien la Caisse des dépôts et consignations, chargée de la gestion des fonds de la caisse locale, devra-t-elle prélever, sur les rentes appartenant à la caisse d'épargne et de prévoyance, une portion représentative dudit capital ? A quel taux ? au cours de quelle bourse cette conversion devra-t-elle être opérée ? Dans tous les cas, quel emploi donnera-t-on à la portion du capital à convertir qui sera insuffisante pour produire un franc de rentes, le transfert des rentes n'ayant lieu que par somme ronde de un franc ?

Il doit exister à la mairie ou à la préfecture de la collectivité dont dépend l'employé un registre qui représente le compte de cet employé en capital et en rentes acquises au cours moyen des achats annuels. C'est la quotité de rentes qui figure à son compte qu'on doit lui transférer. Un arrêté de l'autorité compétente indiquera alors cette quotité.

Quant à la forme du transfert, tous les employés de la collectivité étant copropriétaires de l'inscription acquise au nom de cette collectivité, il s'agit au fond d'un véritable partage. La portion de cette rente, attribuée par l'autorité compétente à chaque employé admis à la retraite, sera prélevée sur l'inscription du fonds commun par une simple mutation, dont le directeur de la Caisse des dépôts et consignations fait la demande au directeur des transferts et mutations, en vertu de l'acte de liqui-

dation qui lui a été transmis. Cette marche a été concertée entre le ministre des finances et le ministre de l'intérieur.

Au sujet de l'emploi de la portion du capital à convertir, qui serait insuffisante pour produire un franc de rente, le règlement de la caisse d'épargne et de prévoyance pourra décider qu'au-dessus de 50 centimes la somme ronde sera attribuée à l'employé, et que dans le cas contraire l'apport restera à la caisse.

Enfin, pour empêcher l'employé de vendre la rente ainsi acquise, dans le but d'user à son gré du capital, il faut inscrire une mention spéciale sur l'inscription de rentes, mention destinée à la rendre inaliénable avant le décès du titulaire ou avant celui de sa femme, s'il est marié, ou d'orphelins mineurs. Les collectivités doivent établir à ce sujet les règles à suivre dans les statuts de leur caisse. Mais, comme cette mention est contraire aux usages du Trésor public, le ministre de l'intérieur a dû s'entendre à cet effet avec le ministre des finances; il a été convenu qu'il serait fait, sur chacune des inscriptions partielles expédiées au nom des employés retraités, la mention rendant l'inscription de rentes inaliénable, au moins sous certaines conditions.

Ainsi comprise, la remise d'une rente perpétuelle à l'employé présente de très nombreux avantages.

ART. 3. — Enfin, à l'aide de ce capital, on peut constituer à l'employé une rente viagère. Cette rente viagère aura pour l'employé l'avantage d'être plus considérable, mais elle aura l'inconvénient, par définition même, de ne

pouvoir être transmise à ses héritiers; ce serait donc la perte de l'une des supériorités du système des livrets individuels.

Il est vrai que, pour parer à l'inconvénient le plus grave de la rente viagère, on peut prévoir dans le règlement que partie tout au moins de cette rente viagère serait réservée pour être transmise à la veuve et aux orphelins mineurs; c'est une charge supplémentaire qu'aurait à supporter la caisse.

Cette dernière combinaison offre l'avantage de permettre à la caisse de conserver la propriété du capital inscrit au compte de chaque employé; mais par contre, comme tout établissement qui sert des rentes viagères, la caisse va courir un aléa très grand; c'est encore perdre par suite l'un des profits de l'emploi du système des livrets individuels. L'aléa sera toujours cependant beaucoup moins considérable qu'avec le régime tontinier, puisque la quotité de la rente viagère, dans le système des livrets individuels, est calculée sur un capital donné dont le livret de l'employé indique la quotité, tandis que la rente viagère servie au titulaire d'une organisation tontinière est fixée *à priori* et non sur un capital inscrit à un compte individuel. La collectivité ne peut songer en effet, pour éviter cet aléa, à s'adresser à une compagnie d'assurances à qui elle remettrait le capital inscrit au compte de l'employé, avec mission de lui servir, conformément à ses statuts, une rente viagère : la sécurité des employés risquerait d'être insuffisante. Il faut donc que la caisse d'épargne et de prévoyance serve elle-même cette rente viagère; elle devra déterminer les taux de cette rente. Elle peut les

établir à sa guise, mais en raison du danger très grand que feraient courir des calculs inexacts, la collectivité ne saurait mieux faire que de se conformer aux dispositions adoptées par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

ART. 4. — Jusqu'ici nous avons vu la caisse d'épargne et de prévoyance servant uniquement, soit des rentes perpétuelles, soit des rentes viagères, mais la plupart du temps, le règlement des caisses prévoit qu'une rente viagère ou une rente perpétuelle sera payée à l'employé, suivant le désir qu'il exprimera au moment de la liquidation de ses droits.

Ainsi nous avons vu maintenant trois systèmes possibles : rentes perpétuelles pour l'employé, rentes viagères pour l'employé ou, à son choix, rentes viagères ou rentes perpétuelles. Mais, dans tous les cas, l'employé recevra exclusivement ou une rente perpétuelle ou une rente viagère.

Ne pourrait-on pas concevoir un quatrième système qui consisterait à donner à l'employé à la fois la jouissance d'une rente perpétuelle et d'une rente viagère ? Une partie du compte de l'employé servirait à constituer la rente perpétuelle et une autre partie la rente viagère. La collectivité et les employés y trouveraient peut-être de sérieux avantages. Nous savons, en effet, que le compte de l'employé se divise en deux parties : celle des retenues et celle des subventions ; or, dans le système de la rente perpétuelle, le total de ces deux comptes est perdu pour la caisse ; dans le système de la rente viagère, le total de

ces deux comptes est perdu pour la famille de l'employé, et si la collectivité veut bien laisser à l'employé la propriété de son compte-retenues, elle peut regretter la perte pour sa caisse des subventions qu'elle a versées. N'y aurait-il pas lieu, dès lors, de décider que le compte-retenues servirait de base au calcul d'une rente perpétuelle, et que le compte-subventions servirait de base au calcul d'une rente viagère ?

Ce procédé répondrait, nous semble-t-il, à certaines des objections que l'on peut faire à l'emploi du système des livrets individuels.

ART. 5. — Nous avons examiné jusqu'ici la valeur du droit, nous n'avons pas encore exactement déterminé sa quotité. Il nous suffira d'ailleurs de dire à ce sujet que le principe de sa fixation est le suivant : cette quotité varie essentiellement avec le taux des versements inscrits au compte individuel, avec l'intérêt du placement de ces versements et avec la durée pendant laquelle ont été effectués ces versements. Elle n'est donc pas déterminable *à priori*. On peut dire seulement qu'elle va toujours en augmentant sans maximum possible. L'employé constate cette augmentation à chaque nouvelle année de service par le simple vu de son livret, et ce n'est pas là l'un des moindres avantages du système des caisses d'épargne et de prévoyance.

En fait, cependant, la quotité ne peut être en général aussi élevée que la quotité de la pension d'un tributaire d'une organisation tontinière. La raison en est évidente : la pension est le résultat de la mutualité dans le cas de

caisse tontinière, et de la seule épargne dans le cas de caisse d'épargne et de prévoyance. Cette quotité risque même de devenir si faible, avec l'adoption de ce dernier système, que l'on introduit souvent dans le règlement des caisses une disposition aux termes de laquelle la quotité de la rente perpétuelle, au moment où elle est remise à l'employé, ne pourra être inférieure à un taux déterminé. Une telle disposition peut entraîner d'ailleurs beaucoup plus loin qu'on ne l'aurait cru tout d'abord; car, si l'on fixe une quotité minima à la rente perpétuelle, on exigera probablement qu'elle soit au moins de 100 fr.; et pour produire 100 fr. de rente à 3,50 p. 100, il faut encore un capital de 2,857 fr. On voit la charge qui en résulte pour la caisse.

Si l'employé a fait choix d'une rente viagère, la quotité est évidemment beaucoup plus considérable, quoique, là encore, cette rente corresponde exactement à la quotité du compte individuel. L'expérience n'en a pas moins prouvé que, toutes conditions étant égales, le tributaire d'une caisse d'épargne et de prévoyance, pour jouir d'une pension égale à celle dont jouirait le tributaire d'une caisse de retraites à forme tontinière quittant l'administration à vingt-cinq ans de service, devrait avoir au moins trente ou trente et un ans de service¹.

1. Voir *Revue générale d'administration*, août 1881.

§ 5. — DE LA CONSTITUTION D'UN FONDS DE RÉSERVE.

On adjoint fréquemment à une caisse d'épargne et de prévoyance un fonds de réserve destiné soit à augmenter la quotité des pensions, soit à faire face à certaines nécessités financières imprévues.

Ce fonds servira, en premier lieu, s'il est assez considérable, à donner un supplément de pension à ceux qui ne jouiraient pas d'une pension assez forte en raison de la simple capitalisation de leur livret individuel; il servira, dans le même ordre d'idées, à supporter la différence qui existera entre la quotité d'une pension, telle qu'elle eût été servie par suite de la capitalisation des fonds du livret individuel, et le minimum de pension prévu par le règlement, si la pension n'atteignait pas ce minimum.

On pourra, enfin, l'utiliser pour servir une pension à la veuve de l'employé, dans le cas où le mari de cette dernière serait décédé avant d'avoir accompli la durée de service déterminée pour jouir de la propriété de l'un ou de l'autre des comptes, c'est-à-dire du compte-retenue ou du compte-subvention ou des deux comptes réunis.

Le fonds de réserve permettra en outre de combler tous les déficits de la caisse de quelque source qu'ils proviennent, c'est-à-dire de la bonification ou du calcul mal établi de la rente viagère dans le cas où celle-ci était possible.

Le système des livrets individuels entraîne d'ailleurs quelques frais spéciaux, quand il ne s'agirait que de la

confection du livret lui-même ; le fonds de réserve les couvrira.

Pour faire face à ces obligations, le fonds de réserve sera constitué, soit à l'aide de subventions spéciales et de ressources accidentelles, soit à l'aide des capitaux inscrits à des livrets frappés de déchéance.

§ 6. — APPRÉCIATION DU SYSTÈME DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE.

ART. 1^{er}. — Le système des caisses d'épargne et de prévoyance, que nous venons d'examiner, paraît tout d'abord séduisant ; il assure en effet à l'employé soit une rente viagère, soit un pécule transmissible ; la pension dont jouit l'employé varie avec la quotité de ses versements ; cette pension s'augmente, sans limitation, avec le nombre des années de service ; enfin, quelle que soit l'époque à laquelle l'employé se retire, il bénéficie toujours d'une partie tout au moins des sommes qui sont inscrites à son compte.

Mais ces avantages sont contre-balancés par des inconvénients considérables et de telle nature qu'il n'y a pas lieu d'encourager les collectivités à adopter ce système. Ceux-ci sont aussi graves pour l'employé que pour la collectivité, organisatrice de la caisse d'épargne et de prévoyance.

Tout d'abord cet avantage, qui résulte du choix possible entre une rente viagère et une rente perpétuelle, est surtout apparent ; car de deux choses l'une : ou l'employé retraité a une fortune personnelle, ou il n'en a pas. S'il

n'en a pas, il préférera sans doute la rente viagère, la rente perpétuelle ne lui assurerait, en effet, que des moyens d'existence insuffisants ; si cet employé jouit au contraire d'une fortune personnelle, il se souciera fort peu du faible supplément qui résultera de la propriété du capital transmissible et qui a donné lieu à la rente perpétuelle. L'employé qui choisira la rente perpétuelle sera l'employé marié et dont la famille sera assez nombreuse ; il désirera alors lui laisser à sa mort un capital dont elle pourra disposer à sa guise ; mais en raison, d'une part, de ce que la rente perpétuelle est forcément inférieure à la rente viagère dont aurait pu jouir le même employé, en raison, d'autre part, de ce qu'un employé, placé dans les conditions que nous venons d'indiquer, serait moralement obligé de faire choix d'une rente perpétuelle, le système des caisses d'épargne et de prévoyance devient un encouragement au célibat. Cette objection est d'ailleurs d'une valeur contestable.

Ajoutons que la quotité des pensions qui résultent de cette combinaison est inférieure à la quotité de la pension dont aurait joui un employé, placé dans les mêmes conditions, avec les caisses de retraites à forme tontinière. Les seuls employés qui trouvent un avantage à l'adoption de ce système sont ceux qui sont entrés très jeunes dans une administration, y sont restés très longtemps et ont joui, dès le début, de traitements assez élevés. Si l'on considère que ceux qui se trouvent dans ces conditions ne sauraient être la généralité, on reconnaîtra que ce système n'est pas démocratique par sa base. On cesse de faire appel à l'association, grâce à laquelle les plus for-

tunés participent à la formation des pensions des employés les moins rémunérés ; on ne fait plus appel qu'à l'épargne, et ceux dont l'épargne est la plus forte sont ceux qui ont joui des plus gros traitements. Sans doute il est avantageux qu'il y ait un certain rapport entre le traitement dont on a joui et la pension dont on bénéficie, mais ce rapport est assez sérieusement établi avec le système des caisses de retraites à forme tontinière, basées sur les principes que nous avons indiqués ; il ne faut pas exagérer l'importance de cette considération, comme on paraît le faire avec le système des caisses d'épargne et de prévoyance.

ART. 2. — Quant à la collectivité, elle ne trouve pas de grands bénéfices à l'emploi de cette combinaison. Elle assume d'abord une charge permanente, puisqu'elle sera continuellement obligée de fournir une subvention à chaque employé, subvention destinée à former le compte individuel. Avec le système des caisses de retraites à forme tontinière, au contraire, le *capital nécessaire* de la caisse une fois formé, l'intérêt restant constant et le règlement de la caisse étant strictement appliqué, la collectivité cessait de participer aux charges résultant de l'organisation du système de retraites.

On peut dire, il est vrai, que si la charge est permanente, elle est du moins fixe chaque année, tandis que l'on ignore les charges auxquelles peut entraîner une organisation tontinière si, par suite d'événements imprévus, les chances lui deviennent contraires. C'est la crainte de cet aléa qui a déterminé quelques collectivités à transformer

leurs caisses de retraites à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance; mais cet aléa existe encore, pour partie tout au moins, avec le nouveau système qu'elles ont adopté; car, en raison de la modicité des pensions qui résultent de l'emploi des caisses d'épargne et de prévoyance, elles ont été obligées, soit de bonifier les comptes individuels à un taux trop supérieur à la réalité, soit d'établir des minima dans la quotité des pensions, ce qui est absolument contraire aux principes qui gouvernent une organisation à forme tontinière. On peut enfin faire remarquer que le système des caisses d'épargne et de prévoyance n'est pas fait pour assurer un meilleur recrutement du personnel. D'une part, en effet, l'emploi de caisses d'épargne et de prévoyance rend trop facile le renvoi des employés. Une collectivité n'aura pas le scrupule de se priver des services d'un fonctionnaire qui ne perdra pas le bénéfice des retenues qu'il a versées; ainsi peut naître l'instabilité dans l'administration. D'autre part, on fait observer que l'employé n'est pas suffisamment retenu auprès de l'administration par le seul espoir de voir son compte s'augmenter; du moment qu'il peut bénéficier de très bonne heure de la capitalisation de ses versements, il n'hésitera pas assez à chercher ailleurs une situation plus rémunératrice; avec l'utilisation des caisses de retraites à forme tontinière au contraire, sous peine de perdre la totalité de ses droits, tant qu'il n'avait pas atteint la durée de service nécessaire et l'âge requis, le fonctionnaire ne songeait généralement pas à quitter prématurément l'administration dont il dépendait. Le système des caisses d'épargne et de prévoyance, pour cette nou-

velle raison, n'est pas favorable à la stabilité des employés et risque en conséquence de nuire à la bonne gestion des intérêts locaux.

Ce sont là des motifs assez graves pour écarter l'adoption d'un système dont les avantages ne sont en somme qu'apparents. Il est juste cependant de reconnaître que, grâce à l'organisation d'un fonds de réserve, certains inconvénients disparaissent ou sont tout au moins amoindris, puisque, à l'aide de ce fonds, on peut, soit augmenter les pensions dont la quotité serait trop faible, soit parer à certains aléas.

CHAPITRE V

DE LA PARTICIPATION A LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES POUR LA VIEILLESSE

§ 1^{er}. Généralités. — Art. 1^{er}. Avantages de ce système. — Art. 2. Fonctionnement normal de la Caisse nationale des retraites. — § 2. Utilisation de certaines dispositions spéciales des statuts de la Caisse nationale des retraites. — Art. 1^{er}. Formation du livret : versement de la subvention. Limite du versement annuel : inconvénient. — Art. 2. Conditions d'acquisition du livret. — § 3. De l'utilisation d'un fonds de réserve. — Art. 1^{er}. Quotité de la rente viagère. Sa modicité, — Art. 2. Moyens de remédier à cette modicité.

§ 1^{er}. — GÉNÉRALITÉS RELATIVES AU SYSTÈME DE LA PARTICIPATION A LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES.

ART. 1^{er}. — L'emploi du système de caisse de retraites à forme tontinière et de caisse d'épargne et de prévoyance nécessite des organisations assez compliquées et n'est guère utilisable pour les collectivités de moindre importance, pour les communes en particulier, dont les employés sont peu nombreux et dont le budget est limité. Celles-ci ont tout intérêt à se servir d'une institution plus vaste, la Caisse nationale des retraites.

Les pouvoirs publics ont encouragé les collectivités municipales à recourir à cet établissement. Par la circulaire du 16 février 1894, le ministre de l'intérieur, en indiquant les avantages de ce système, expose quelques-

uns des moyens qui permettent, grâce à son emploi, de résoudre le problème des pensions.

ART. 2. — Nous n'examinerons pas le fonctionnement de la Caisse nationale des retraites dans ses détails. Il nous suffira d'indiquer très brièvement son mécanisme, les inconvénients qu'il pourrait présenter pour les collectivités et les moyens que ces derniers peuvent employer pour y remédier, soit à l'aide de dispositions spéciales des statuts de la Caisse nationale des retraites elle-même, soit à l'aide de la constitution d'un fonds particulier, organisé dans des conditions que nous examinerons plus loin. Voyons d'abord quel serait le système résultant de l'emploi des statuts généralement appliqués de la Caisse nationale des retraites. Tout le monde peut obtenir une rente viagère de la part de cet établissement; des versements ont lieu dans ce but, et le taux des rentes viagères auxquelles ils donnent droit est indiqué par des tarifs, calculés en tenant compte, pour chaque versement : 1° de l'intérêt composé du capital; 2° des chances de mortalité, en raison de l'âge du déposant au moment du versement et de l'âge auquel commence la retraite; 3° de l'abandon du capital, si le versement est fait à capital aliéné, ou du remboursement au décès, s'il est fait à capital réservé. Les tarifs sont établis sur un taux d'intérêt gradué par quart de franc (3 fr. 50 c., 3 fr. 75 c., 4 fr., 4 fr. 25 c. p. 100). Un décret fixe au mois de décembre de chaque année celui des tarifs qui doit être appliqué l'année suivante. Le futur pensionnaire détermine l'âge auquel il veut entrer en jouissance de

la rente viagère, âge qui doit être fixé entre cinquante et soixante-cinq ans. Le livret est partagé entre les conjoints, et les versements peuvent être effectués soit par le futur pensionnaire lui-même, soit par un tiers; le maximum de la pension que l'on peut acquérir est de 1,200 fr.

Même en adoptant ces règles générales dans leurs dispositions les plus simples, les collectivités doivent élaborer un règlement, ayant pour but, soit de fixer un choix entre les dispositions du règlement de la Caisse nationale des retraites, quand le choix est possible, soit d'indiquer quel serait le fonctionnement de l'organisation annexe que l'on aurait pu créer, pour remédier aux inconvénients les plus graves, résultant de la simple participation à la Caisse nationale des retraites.

§ 2. — UTILISATION DE CERTAINES DISPOSITIONS SPÉCIALES
DES STATUTS DE LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES.

ART. 1^{er}. — Les ressources, dans ce système, se composent de retenues et de subventions (nous n'entrerons pas de nouveau dans le détail de leur examen). Elles sont centralisées par la collectivité, et les versements effectués à la Caisse des retraites au nom des déposants, qui sont les employés, doivent être groupés sur des bordereaux spéciaux, comme l'exige le règlement lui-même de la Caisse nationale des retraites. Les sommes dont chaque employé devient propriétaire sont inscrites à son livret par les soins de cet établissement.

Normalement, d'après les statuts de la Caisse nationale

des retraites, les versements devraient être inscrits par moitié au compte de chacun des époux, toutes les fois que l'employé est marié; cependant comme les ressources du livret se composent non seulement de la retenue, mais aussi d'une subvention de la collectivité, cette dernière pourrait avoir le légitime désir de ne pas partager entre les deux époux, par fractions égales tout au moins, les sommes résultant de cette subvention. C'est en effet principalement la vieillesse du fonctionnaire que la collectivité veut protéger et accessoirement sa famille; dès lors, la subvention étant considérée à juste titre comme un don, la collectivité utilisera avantageusement cette disposition des statuts de la Caisse nationale des retraites, aux termes de laquelle les versements, provenant de dons, profitent exclusivement à l'un des conjoints, si le donateur en a manifesté l'intention; la collectivité pourrait également déclarer, dans son règlement, qu'une quote-part déterminée, et la plus grosse, de la subvention, profiterait seulement à l'employé. Quant à la retenue, elle est considérée comme un versement effectué par l'employé lui-même et, comme telle, figure obligatoirement par moitié au compte de chacun des conjoints.

Toujours en raison de ce que la subvention est un don et qu'un donateur a le droit de déterminer lui-même les conditions de sa libéralité en faveur des tributaires de la Caisse nationale des retraites, la collectivité, pour ne pas perdre le capital-subvention versé au profit de l'employé, devrait utiliser cette disposition du règlement de la Caisse nationale des retraites en vertu de laquelle les placements des fonds, quelle qu'en soit d'ailleurs l'origine,

sont effectués soit à capital aliéné, soit à capital réservé. La collectivité ne perdrait pas ainsi le bénéfice de ses libéralités, et, au moment de l'extinction de la rente viagère d'un bénéficiaire, elle se servirait du capital, qui lui serait remis, pour former le compte-subvention d'un nouvel employé.

Quant à la quotité des versements inscrits chaque année au livret de chaque employé, elle ne peut dépasser la somme de mille francs. Cette disposition des statuts de la Caisse nationale des retraites est de nature à léser certains intérêts de la collectivité. En effet, elle ne permet pas de faire participer au système de retraites organisé par la collectivité, un fonctionnaire ayant accompli des services extérieurs et ayant appartenu à des administrations dont le règlement de la caisse autorisait le remboursement des versements des retenues perçues par elle, au profit de la caisse de la collectivité nouvelle où est appelé ce fonctionnaire. En d'autres termes, alors même que toutes les collectivités auraient adopté la réciprocité entre elles pour le versement des retenues des employés qui passent d'une administration dans une autre, celles de ces administrations qui auraient admis le système de la participation à la Caisse nationale des retraites se seraient exclues de ce bénéfice, toutes les fois que la collectivité d'où vient l'employé, aurait adopté un système différent. La clause de la réciprocité serait au contraire très indiquée entre collectivités qui ont organisé le système de la participation à la Caisse nationale des retraites ; le compte personnel de l'employé le suivrait dans sa nouvelle résidence.

Les versements commencés chez un comptable peuvent en effet être continués chez un autre comptable : chaque versement constitue un contrat complet et distinct, qui donne droit à la liquidation d'une rente correspondante.

ART. 2. — Quant aux conditions imposées par le règlement de la collectivité locale pour permettre à l'employé d'acquérir le bénéfice de la pension, elles se maintiennent obligatoirement dans la limite de celles qui sont prévues par les statuts de la Caisse nationale des retraites. Ces statuts, fixant que l'individu doit avoir atteint l'âge de cinquante ans au moins et soixante-cinq ans au plus pour jouir de sa rente viagère, la collectivité locale doit admettre l'employé au bénéfice de la retraite dans cette limite. Mais, dans cette limite, la fixation n'est pas définitivement précisée par le règlement local, car les statuts de la Caisse nationale des retraites prévoient que, dans le trimestre qui précède l'ouverture de la rente, on peut reporter la jouissance de la rente à une autre année d'âge accompli. C'est une faculté dont doivent user les collectivités ; grâce à elle, on respectera les droits de l'autorité hiérarchique et compétente pour prononcer les admissions à la retraite.

Enfin les collectivités trouvent encore, d'après les statuts de la Caisse nationale des retraites, la possibilité d'accorder à leurs employés des pensions exceptionnelles, puisque ses statuts prévoient que, dans le cas de blessure grave ou d'infirmités prématurées, régulièrement constatées et entraînant incapacité absolue de travail, la

pension peut être liquidée même avant cinquante ans, et en proportion des versements effectués.

Le règlement de la Caisse nationale des retraites, grâce à son élasticité, permet donc très facilement aux collectivités d'utiliser cette institution, tout en respectant les principes généraux de tout système de pensions.

§ 3. — DE L'UTILISATION D'UN FONDS DE RÉSERVE.

ART. 1^{er}. — Le seul point qui puisse gêner les collectivités dans l'adoption complète de ce système, résulte de la limite supérieure de la rente viagère qu'alloue annuellement la Caisse nationale des retraites, limite supérieure qui est de 1,200 fr. D'une part il résultera en effet de la quotité des versements effectués que ce maximum sera rapidement atteint, et d'autre part, dans la plupart des circonstances, il sera trop bas pour permettre à un employé, dont le traitement aura été relativement élevé, de vivre dans des conditions qui ne soient pas une déchéance : le but de la pension ne serait pas atteint. Il faut donc trouver un moyen d'élever cette pension. Certaines collectivités, à l'exemple de certaines grandes compagnies, ont songé à utiliser dans ce but les caisses d'épargne : quand le maximum de la pension que sert la Caisse nationale des retraites serait atteint, on effectuerait le surplus des versements à une caisse d'épargne. Ce procédé comporte plusieurs objections : d'abord le manque de sécurité possible, ensuite le maximum très faible que peut atteindre un livret de caisse d'épargne, enfin l'inconvénient pratique dont il est la conséquence : chaque indi-

vidu a en effet la possibilité de retirer quand il veut ses fonds d'une caisse d'épargne; on ne saurait cependant, sans risquer de perdre de vue le but des pensions, permettre à un employé de retirer les fonds versés à la caisse d'épargne. Or l'employé a peut-être déjà un livret, résultant de placements par lui personnellement effectués. Tous ces fonds vont être confondus, c'est-à-dire, ceux qui auraient été versés par l'intermédiaire de la collectivité, et ceux que l'employé aurait versés de sa propre initiative; on ne peut lui interdire de toucher aux premiers sans lui interdire en même temps de toucher aux seconds: la collectivité porterait alors une atteinte aux droits de l'employé. On ne saurait admettre cependant que l'employé ait la libre disposition de fonds destinés au service de la pension. Il n'y aurait qu'un moyen pour résoudre cette difficulté, ce serait de constituer deux livrets pour cet employé; mais en vertu de la législation spéciale des caisses d'épargne, chaque individu ne doit avoir qu'un seul livret. Il est vrai que l'on pourrait constituer un livret au profit de la femme de l'employé s'il est marié, mais les versements effectués à son compte bénéficieraient exclusivement à celle-ci. En conséquence, il serait préférable de constituer à l'aide des versements que ne pourrait recevoir la Caisse nationale des retraites, un fonds de réserve qui ne serait autre qu'une caisse annexe au système général. Cette caisse serait destinée à permettre d'augmenter les pensions.

On procéderait à cet effet de trois manières différentes.

Tout d'abord le fonds de réserve ne serait pas utilisé suivant des règles fixes et préalablement déterminées :

l'augmentation de la pension constituerait plutôt un secours. Ce procédé ne serait pas une solution de la question ; d'une part, il serait incompatible avec la dignité de l'employé, d'autre part, la collectivité ne connaîtrait pas à l'avance les charges auxquelles elle aurait à faire face.

Il ne faut voir dans ce moyen d'augmenter la pension qu'un procédé tout à fait accessoire et susceptible de n'être utilisé avec avantage qu'à l'égard des veuves et des orphelins.

Cette caisse annexe rendrait des services beaucoup plus précieux, si elle était constituée comme une véritable caisse d'épargne et de prévoyance. Chaque employé aurait un livret auquel seraient inscrits les versements qui ne pourraient être faits à la Caisse nationale des retraites ; on achèterait alors des rentes, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, et lorsque l'employé cesserait ses fonctions, un titre de rentes lui serait délivré qui, détaché de la masse des rentes acquises au nom du fonds de réserve, représenterait la valeur des versements inscrits à son compte.

Enfin il serait possible de faire de cette organisation une véritable caisse de retraites à forme tontinière : le surplus des sommes (retenues ou subventions) qui ne pourraient être versées à la Caisse nationale des retraites composerait l'actif de ce fonds de réserve ; les pensions à servir à l'aide de ces fonds, liquidées suivant les principes adoptés par toute organisation à forme tontinière, constitueraient son passif.

Ce procédé a été utilisé en particulier par la ville de Chartres, mais avec une modalité qui paraît intéressante

à signaler. Les retenues seules qui ont été perçues sur le traitement des employés sont versées à la Caisse nationale des retraites : la rente servie par cet établissement résulte uniquement du versement de ces retenues. Une subvention allouée par la collectivité compose l'actif d'une caisse locale, gouverné suivant les principes admis pour toute caisse de retraites à forme tontinière.

Grâce aux accroissements de la quotité des pensions, qui résulteraient de la formation d'un fonds de réserve dans les conditions que nous avons indiquées, on répondrait à l'objection la plus grave que l'on ait faite au système qui admet la participation à la Caisse nationale des retraites.

CHAPITRE VI

D'UN SYSTÈME MIXTE

Exposé de ce système. — Ses inconvénients. — Défauts de cette combinaison.

Certaines collectivités ont songé à établir un système mixte, tenant à la fois du système des livrets individuels et des organisations à forme tontinière. Un département du Centre a même adopté ce système, malgré les objections très nombreuses qui ont été faites. Nous n'en parlerons que pour en démontrer le danger.

Il consiste à laisser à l'employé, au moment où il est admis à la liquidation de sa pension, le droit de choisir entre l'un ou l'autre système, c'est-à-dire entre une rente perpétuelle dont le taux est calculé d'après son compte individuel et une rente viagère fixée d'après les principes qui servent de base à sa détermination dans une organisation tontinière; en d'autres termes, le taux de la rente viagère et de la rente perpétuelle dont l'employé aurait pu jouir s'il l'avait préféré, n'ont aucun rapport proportionnel; en effet, la rente perpétuelle est le résultat du capital inscrit au compte individuel, et la rente viagère

le résultat d'une fixation *à priori* et dont la quotité ne dépend nullement des sommes inscrites au livret du fonctionnaire, puisque par hypothèse ce livret n'existe pas.

Le premier résultat évident de ce système et aussi le premier inconvénient qui nous frappe, c'est l'impossibilité pour la collectivité d'évaluer à l'avance la valeur des charges de la caisse : en effet, l'on ne peut prévoir le parti auquel s'arrêtera l'employé au moment où il devra indiquer son choix entre la rente viagère et la rente perpétuelle. L'employé n'aura pour guide que son intérêt et cet intérêt variera à l'infini, suivant les circonstances, la situation de la famille et les besoins de celle-ci. D'ailleurs, par ce choix laissé à l'employé, on va directement contre le principe qui assure l'existence d'une caisse de retraites à forme tontinière : si celle-ci, en effet, parvient à faire honneur à ses engagements, c'est que des chances fort variables se neutralisent ; or, si l'on donne le choix à l'employé, la caisse n'aura plus que les mauvaises chances, car, si le choix de la rente viagère n'est pas favorable à l'employé, il choisira certainement l'autre système, c'est-à-dire la rente perpétuelle.

On peut se demander enfin à l'aide de quels fonds la collectivité assurera le paiement de la rente viagère : il est fort douteux que la caisse, en restituant à un certain nombre d'employés le capital dont la propriété leur est réservée pour constituer la rente perpétuelle, lorsqu'ils en auront fait choix, puisse conserver elle-même un capital suffisant pour assurer le service de rentes viagères constituées à un taux plus élevé que le taux représentatif des comptes individuels.

L'erreur, en somme, de ce procédé est d'associer deux systèmes opposés et fondés sur des bases contradictoires, c'est-à-dire le choix pour l'employé entre la capitalisation pure et simple et la liquidation d'une pension tontinière qui n'a aucun rapport avec la capitalisation individuelle par employé.

CHAPITRE VII

TRANSFORMATION D'UNE CAISSE D'UN SYSTÈME EN UNE CAISSE D'UN AUTRE SYSTÈME

SECTION I^{re}. Principes généraux relatifs à la transformation d'une caisse. — SECTION II. Transformation d'une caisse à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance. — Art. 1^{er}. De la transformation immédiate. — Art. 2. De la transformation par voie d'extinction. — Art. 3. Moyen mixte. Calcul du temps nécessaire. Calcul des charges. Des ressources applicables. Emploi du capital disponible de la caisse liquidée. — SECTION III. Transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse de retraites à forme tontinière. — Art. 1^{er}. Transformation immédiate. — Art. 2. Transformation par voie d'extinction ; ses avantages. — Art. 3. Transformation mixte.

SECTION I^{re}

Principes généraux relatifs à la transformation d'une caisse.

Certaines collectivités, après avoir hésité entre l'organisation à forme tontinière et le système des livrets individuels, ont transformé la combinaison primitivement adoptée, pour admettre ensuite le système qu'elles avaient tout d'abord repoussé. Cette transformation pourrait être encore désirée par certaines collectivités. Il ne nous paraît donc pas inutile d'examiner les conséquences financières qu'entraîne la transformation d'un système en un autre. Nous examinerons deux hypothèses possibles : 1^o la transformation d'une caisse à forme tontinière en une caisse

d'épargne et de prévoyance ; 2° la transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse à forme tontinière. Nous n'avons pas à examiner la transformation de l'une de ces caisses avec le système de la participation à la Caisse nationale des retraites, car ses seuls statuts, que l'on doit obligatoirement respecter, rendraient impossible cette transformation. Celle-ci ne pourrait se faire que fort lentement et par suite de l'extinction des tributaires de cette organisation. Le règlement de la Caisse nationale des retraites n'admet pas le mouvement de fonds qui serait cependant nécessaire à cette transformation et dont on se rendra compte, après l'étude des deux hypothèses possibles que nous allons examiner.

Dans cette question de transformation, il n'y a pas à se préoccuper simplement de la question financière, mais aussi des atteintes qu'elle peut apporter aux droits plus ou moins acquis des intéressés. Au moment où l'on songe à transformer la caisse, il y a deux catégories de tributaires : les uns jouissent déjà de leurs pensions, les autres sont encore en fonctions. Il n'y a certainement pas à s'occuper des effets de la transformation sur la première catégorie des tributaires de la caisse ; ils ont des droits acquis, ceux-ci doivent être respectés sans aucun doute, et leur pensions, malgré les transformations, continueront à être payées suivant les mêmes principes. Mais l'on doit songer, au contraire, à ceux qui, tributaires de la caisse, ne sont pas encore pensionnés.

Nous avons indiqué plus haut quelles étaient les obligations morales des collectivités à l'égard de leurs employés. S'il n'y a pas entre ceux-ci et l'administration dont

ils dépendent un contrat de droit civil, il n'y en a pas moins un contrat qui doit être respecté. Nous maintenons ce principe avant d'entrer dans l'étude de la transformation. Le nouveau système adopté doit être à leur égard facultatif, et l'on doit simplement leur demander d'opter dans un délai déterminé entre l'ancien et le nouveau système.

L'administration locale, tout en respectant la faculté qui est laissée à ses employés, peut décider que cette transformation aura des effets aussi immédiats que possible, ou bien que celle-ci ne se fera que peu à peu et ne sera complète qu'à l'expiration des pensions à servir aux employés actuellement en fonctions; la collectivité peut décider encore que l'on adoptera un terme moyen, c'est-à-dire que la transformation n'aura pas immédiatement ses effets, mais que l'on n'attendra pas, pour la rendre aussi complète que possible, l'extinction des pensions futures des employés en fonctions.

De là trois hypothèses possibles, que nous examinons successivement, à l'occasion de la transformation d'une caisse à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance, et inversement d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse à forme tontinière.

SECTION II.

*Transformation d'une caisse à forme tontinière
en une caisse d'épargne et de prévoyance.**Première hypothèse.*

La collectivité veut opérer *immédiatement* la transformation de son système, en d'autres termes, elle décide que chacun des employés tributaires de la caisse des retraites à forme tontinière sera propriétaire d'un livret, au compte duquel seront inscrites les sommes qui s'y trouveraient inscrites, si l'employé avait été tributaire de la caisse d'épargne et de prévoyance que l'on crée, depuis son entrée en fonctions. Remarquons tout d'abord que la liquidation de l'ancienne caisse ne serait pas encore absolue immédiatement ; car il faudrait continuer à servir, suivant les principes de l'ancienne organisation, les pensions des employés qui ont des droits acquis, c'est-à-dire, dont la pension a été liquidée. Il faudrait ensuite prévoir, dans le calcul de la durée nécessaire à la transformation, les options qui pourraient se produire, de la part de certains employés, en faveur de l'ancien système. Néanmoins, cette transformation serait encore aussi rapide qu'elle peut l'être ; son défaut serait surtout d'être très onéreuse : en effet, il faudrait d'abord conserver le capital nécessaire pour assurer le service des pensions liquidées et de celles qui seront liquidées en faveur des employés qui auraient opté pour l'ancien système. Il faudrait en-

suite constituer le capital de chaque livret à un taux correspondant à la somme qui y serait inscrite, si chacun des employés avait vécu, depuis le début de sa carrière administrative, sous l'empire du système des livrets individuels. De quelles ressources disposerait-on pour assurer ces dépenses ? Uniquement des subventions, au moins tout d'abord, puisqu'il faudrait conserver le capital de l'ancienne caisse pour assurer le service des pensions liquidées suivant l'ancien système ; on pourrait cependant employer, à un moment donné, le capital dont le revenu ne serait plus nécessaire pour assurer le service des pensions allouées d'après l'ancien système, dès la disparition d'un pensionné qui ne serait pas remplacé.

Nous n'entrerons pas davantage dans l'examen de ce procédé. On voit en effet quelle serait l'énorme charge qui résulterait pour les collectivités d'une transformation opérée dans de telles conditions.

Deuxième hypothèse.

La collectivité veut opérer, *par voie d'extinction*, la transformation d'une caisse à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance. Ce procédé ne serait pas très onéreux. En effet, il suffirait de continuer le paiement des pensions à servir d'après l'ancien système, c'est-à-dire, de toutes les pensions déjà liquidées et de toutes les pensions des employés déjà en fonctions à l'époque de la transformation de la caisse ; or, pour l'acquittement de cette charge, on aurait le revenu du capital de l'ancienne caisse. Il faudrait, d'autre part, former le capital

du livret individuel de chaque employé entré dans l'administration depuis la transformation du système. La formation de ces comptes individuels se ferait chaque année, et il n'y aurait pas, comme dans le premier moyen de transformation, un capital représentant plusieurs années d'arriéré pour la formation de ces comptes individuels. En effet, le compte ne commencerait à se former que du jour où l'employé est entré en fonctions.

Une transformation ainsi opérée n'aurait que l'inconvénient d'être extrêmement longue ; en effet, si le plus jeune des employés tributaires de la caisse a 20 ans, et que la condition pour obtenir pension soit 60 ans d'âge, on peut dire que la caisse tontinière fonctionnera pendant un nombre d'années égal à celui qui s'écoulera depuis l'âge de 20 ans de cet employé, jusqu'au moment où il aura atteint sa soixantième année, plus le nombre d'années pendant lesquelles il jouira de sa pension, c'est-à-dire, à l'âge de 60 ans, pendant quinze ans environ ; la caisse tontinière, pour servir cette pension, devrait fonctionner jusqu'au moment de son extinction, c'est-à-dire pendant les quarante ans de carrière administrative de l'employé, plus les quinze ans pendant lesquels cet employé jouirait de sa pension. On peut donc considérer qu'il faudrait à peu près cinquante-cinq ans pour permettre, par voie d'extinction, la transformation d'une caisse à forme tontinière en caisse d'épargne et de prévoyance.

Ce second procédé de transformation a donc l'inconvénient, s'il n'est pas onéreux comme le premier, du moins de ne permettre le passage d'un système à un autre qu'au bout d'un laps de temps beaucoup trop long.

Troisième hypothèse.

La collectivité veut opérer la transformation d'une caisse de retraites à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance, *sans attendre l'extinction* du premier système, mais *sans opérer immédiatement* cette transformation.

On pourrait faire, en effet, une distinction entre deux catégories d'employés, et dire que ceux qui ont plus de quinze années de services resteraient sous l'empire de l'ancien système, tandis que ceux qui n'auraient pas quinze années de service deviendraient tributaires de la caisse organisée suivant les nouvelles bases, à moins qu'ils n'aient exprimé le désir contraire.

Nous allons rechercher d'abord le temps nécessaire pour opérer une transformation dans ces conditions; nous rechercherons ensuite les charges qui en résulteraient pour la collectivité.

Quel sera d'abord le temps nécessaire? Nous n'envisageons pas le cas anormal où un employé aurait demandé le maintien de l'ancien système, ce qui reculerait le moment de la liquidation complète de l'ancienne caisse. En dehors de cette hypothèse, on peut calculer de la façon suivante le temps qui sera nécessaire à la transformation de l'ancienne caisse: on peut dire que ce temps sera égal aux années qui s'écouleront depuis le moment où la transformation de la caisse est décidée, jusqu'au moment de la mort de l'employé le plus jeune de ceux qui ont plus de quinze années de service; supposons que cet employé ait 35 ans, que la retraite puisse s'acquérir,

d'après le règlement, à 60 ans, que l'employé jouisse de sa pension pendant une moyenne de quinze ans, la durée de la liquidation de l'ancienne caisse serait égale au temps qui s'écoulerait de la trente-cinquième année de l'employé à sa soixantième année, c'est-à-dire, vingt-cinq ans, plus les quinze ans pendant lesquels il jouirait de sa pension, c'est-à-dire quarante ans.

Quant aux charges qui incomberaient à la caisse ou à la collectivité, on peut les évaluer en procédant de la manière suivante : il y aurait lieu tout d'abord d'assurer le service des pensions des bénéficiaires de l'ancien système, de ceux qui auraient plus de quinze ans de service, et qui, dès lors, ne pourraient pas être tributaires de la nouvelle caisse, de ceux enfin qui, ayant moins de quinze ans de service, auraient opté pour l'ancien système. On aurait, pour assurer le service de ces charges, les fonds de la caisse qu'on liquide. Mais il ne faut pas oublier que les revenus de la caisse, suffisants, par hypothèse, pour assurer cette charge avant la transformation, ne le seraient plus aussitôt après la transformation ; car, dès cette transformation, on commencera à constituer le capital inscrit au compte de chaque employé ; on emploiera à cet effet la retenue perçue sur le traitement de cet employé ; cette retenue servira ainsi à former un nouveau capital et cessera d'être un revenu pour l'ancienne caisse. La charge sera donc très lourde aussitôt après la transformation. Il est vrai qu'elle ira en diminuant avec les extinctions des pensionnaires ; mais il faudra bien compter quinze années avant que cette diminution des charges ne commence ; car si l'on considère que l'ancienne organisation reste par

hypothèse applicable aux employés ayant plus de quinze ans de service pendant un nombre d'années à peu près égal, on reconnaîtra que les extinctions des pensionnaires, au moment de la transformation, seront compensées par l'adjonction de nouveaux pensionnaires.

Il faudrait, en second lieu, former le livret de tout employé entrant dans l'administration, en troisième lieu, former le livret de ceux des employés qui auraient moins de quinze ans de service et qui deviendraient tributaires de la nouvelle caisse. La somme portée à leurs livrets serait égale à celle qu'il y aurait lieu d'inscrire si l'employé, depuis le jour où il est entré dans l'administration jusqu'au jour où la transformation de la caisse a été décidée, avait été considéré comme tributaire de la caisse établie suivant les nouvelles bases. A son compte devrait donc figurer une somme égale au total des retenues qu'il a versées et au total des subventions qui auraient été inscrites à son compte, le tout capitalisé suivant les principes qui eussent présidé à cette capitalisation, si celle-ci avait été possible. En procédant ainsi pour chaque employé, on aurait facilement la charge totale qui résulterait de cette transformation pour la collectivité.

On ne saurait songer, en effet, à restituer simplement aux tributaires de la caisse les retenues qu'ils ont subies, même capitalisées au taux légal ; d'une part, on n'assurerait pas à l'employé une compensation suffisante pour les risques qu'il a courus ; d'autre part, les avantages qui résulteraient pour lui de l'adoption du nouveau système ne compenseraient pas ceux dont il aurait pu jouir avec la caisse à forme tontinière. Car la pension dont il au-

rait pu jouir avec ce dernier système, représente : 1° le montant des retenues qu'il a subies ; 2° l'intérêt de ces retenues ; 3° l'évaluation des chances que court tout employé de cesser ses fonctions avant de remplir les conditions requises pour obtenir pension. L'employé n'accepterait pas cette transformation et opterait pour le maintien de l'ancien système.

Recherchons maintenant de quels moyens financiers disposent les collectivités pour faire face aux charges qui résulteraient de la transformation ainsi effectuée. Les collectivités peuvent songer à recourir : 1° à des subventions sur le budget local ; 2° à l'utilisation des fonds de la caisse qu'on liquide.

Il est évidemment fort tentant pour une collectivité, dans le but de former les livrets individuels des employés qui passent d'un régime à un autre, d'utiliser les fonds de la caisse qu'on liquide ; mais c'est un moyen bien dangereux. En effet, cette utilisation immédiate aurait pour effet d'empêcher la caisse de faire face aux engagements qui résultent de l'ancienne organisation, c'est-à-dire aux engagements pris vis-à-vis de tous ceux qui, pensionnés ou à pensionner, restent sous l'empire du régime que l'on transforme. Ce n'est pas à dire que ces fonds resteront sans emploi, mais nous verrons dans quelles conditions.

Il reste donc le moyen de former le capital inscrit sur les livrets individuels, à l'aide de subventions allouées sur le budget local ; faire supporter, en une seule fois, la formation de ces livrets par la collectivité, ce serait lui créer une charge bien considérable. Il serait donc

préférable d'inscrire au budget de chaque année une somme suffisante pour former le capital dans un délai donné. Le seul inconvénient qu'aurait ce procédé, serait d'augmenter légèrement la charge de la collectivité, puisque les versements seraient moins longtemps capitalisés.

La collectivité serait d'ailleurs aidée dans cette transformation, car il ne faut pas oublier que les fonds de la caisse en liquidation deviendront libres quand il n'y aura plus de pensions à servir d'après l'ancien système. Ces fonds libres pourraient être utilisés, soit pour rembourser un emprunt, dans le cas où il aurait été nécessaire pour permettre la transformation, soit pour diminuer les charges résultant de la nouvelle organisation. Mais les collectivités, en vertu des principes que nous avons posés plus haut, ne devraient donner à ces fonds cette affectation que dans le cas où ils sont devenus définitivement libres, par suite de l'extinction des pensions à servir en vertu de l'ancien système. Ajoutons que les collectivités auraient tout intérêt à éviter de toucher au capital devenu ainsi disponible. Elles feraient mieux de constituer, à l'aide de ce capital, un fonds de réserve, destiné à faire face aux charges accidentelles que peut leur procurer le système des livrets individuels ; le revenu de ce capital pourrait alors servir à payer les subventions annuelles qui viennent s'ajouter aux retenues versées par l'employé, pour former le compte du livret individuel de ce dernier ; le revenu de ce capital serait largement suffisant. La charge de la collectivité ne serait plus permanente, le budget local n'aurait pas perpétuelle-

ment à intervenir. Ainsi disparaîtrait un des inconvénients les plus graves du système des livrets individuels.

SECTION III

Transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en caisse à forme tontinière.

Il nous paraît également nécessaire d'examiner la transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse à forme tontinière. Trois hypothèses sont également possibles : la transformation immédiate, la transformation par voie d'extinction, la transformation qui ne serait pas immédiate et qui ne serait pas non plus le simple résultat de l'extinction.

Première hypothèse.

Le cas de transformation immédiate paraît peu vraisemblable. En effet, il faudrait que les comptes individuels soient, pour ainsi dire, déchirés et que les sommes inscrites à chacun d'eux soient versées à la caisse à forme tontinière que l'on crée; le compte individuel est presque la propriété de l'employé; il est moralement impossible pour les collectivités de ne tenir aucun compte de ce principe, et il est peu probable que les employés, surtout les plus anciens, consentent à perdre le bénéfice d'un livret dont le compte est déjà élevé.

Deuxième hypothèse.

En procédant à la transformation par voie d'extinction, tout employé déjà en fonctions resterait tributaire de la caisse d'épargne et de prévoyance, et la formation du compte continuerait à s'effectuer suivant les mêmes principes. Les employés qui entreraient en fonctions seraient seuls appelés à bénéficier de l'organisation nouvelle. Il y aurait donc à créer un capital, suivant les mêmes règles que celles qui président à la formation du capital de toute caisse de retraites que l'on établit. En dehors des ressources normales dont on disposerait pour la formation de ce capital, on devrait ajouter tous les fonds qui deviendraient disponibles par suite de la liquidation de l'ancienne caisse.

Les fonds les plus considérables seraient ceux qui résulteraient de l'extinction définitive de rentes viagères, dans le cas où le règlement de la caisse d'épargne et de prévoyance qu'on liquide aurait permis aux employés de choisir, au moment de leur admission à la retraite, entre une rente perpétuelle et une rente viagère, proportionnelle à la valeur du compte individuel.

Il est vrai que les fonds, qui deviendraient libres par suite de l'extinction des rentes viagères, ne le seraient qu'au bout d'un temps relativement très éloigné : on peut considérer que la totalité de ces fonds ne serait disponible qu'à partir du moment où l'employé le plus jeune cesserait de recevoir pension, s'il a fait choix d'une rente viagère, et à partir du moment où il a été admis à faire

valoir ses droits à la retraite, s'il a fait choix d'une rente perpétuelle. Ce délai, si l'employé le plus jeune a 20 ans et si le moment où il pourrait jouir de sa retraite était de 60, serait égal dans le premier cas à cinquante-cinq ans, dans le second à quarante¹.

Il n'y aurait pas, dans cette manière d'agir, une charge très lourde à supporter pour la collectivité; et comme tel est le seul moyen compatible avec l'existence des droits des employés en fonctions, il n'est guère que le seul système possible de transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse à forme tontinière.

Troisième hypothèse.

Le procédé par transformation qui ne serait ni immédiate ni le résultat de l'extinction était le plus raisonnable, quand il s'agissait de la transformation d'une caisse à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance, mais il cesse de l'être dans l'hypothèse inverse.

Supposons, en effet, que l'on ait décidé que les employés, ayant moins de quinze années de service, pourraient opter pour la caisse à forme tontinière, alors que les autres, au contraire, resteraient tributaires de l'ancien système. Il est d'abord fort probable que les employés, qui ont un choix entre les deux systèmes, préféreraient, peut-être parce qu'ils n'auraient pas une connaissance assez grande de leur véritable intérêt, conserver la propriété du capital qui est inscrit à leurs livrets, plutôt que

1. Voir plus haut comment on peut procéder à ce calcul.

de le verser à la caisse, sorte de patrimoine commun à tous les employés. On retomberait ainsi fatalement, et par suite du choix que l'on doit laisser à l'employé, dans la seconde hypothèse.

D'ailleurs, la collectivité ne trouverait pas de grands avantages à cette façon d'agir. Il est toujours très onéreux de former le capital d'une caisse à forme tontinière et surtout de permettre à cette caisse de posséder, à l'époque où sa population sera entière, un capital dont le revenu sera suffisant pour faire face à la totalité de ses charges. Or, le délai normal pour former le capital nécessaire se trouvera réduit, puisque certains employés sont déjà en fonctions au moment où l'on commencera à former ce capital; il est vrai que rien n'oblige à former le capital dans un délai aussi limité et que la caisse bénéficiera, comme première ressource, des capitaux devenus disponibles par suite de l'abandon que feraient certains employés de leur compte individuel. Mais il est probable que le nombre de ces employés serait restreint, et l'on ne peut penser que le capital ainsi disponible, suffise à compenser les charges incombant de ce chef à la nouvelle organisation.

Il nous paraît donc que, dans l'intérêt de la collectivité, il est préférable, quand il s'agit d'opérer la transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse à forme tontinière, de procéder par voie d'extinction.

TROISIÈME PARTIE

APPLICATION ET FONCTIONNEMENT DES CAISSES DE RETRAITES

CHAPITRE PREMIER

DE LA GESTION DES FONDS

Art. 1^{er}. Nécessité de règles spéciales. Examen de ces règles spéciales. Leur application aux caisses départementales de retraites. — Art. 2. Rapports de caisses locales avec la Caisse des dépôts et consignations. De la vente des rentes.

ART. 1^{er}. — Si le pouvoir central s'était réservé le droit de statuer sur l'établissement et le règlement des caisses locales, droit qu'il a abandonné, il est vrai, quand il s'agit des caisses départementales, il ne devait pas compromettre ce contrôle en laissant, dans la gestion des capitaux, une liberté absolue aux collectivités organisatrices des caisses.

Sans doute, les collectivités ont bien quelque pouvoir de gestion ; elles en usent en constituant une sorte de commission de surveillance, dont le règlement de la caisse des retraites détermine la composition. Cette

commission est alors chargée de l'administration de la caisse, veille au bon fonctionnement de l'organisation, s'assure du bien-fondé des modifications à établir, renseigne l'autorité compétente, chargée de liquider, sur l'opportunité de la liquidation, après examen de la situation financière de la caisse, donne enfin son avis sur tous les actes de la vie civile intéressant l'établissement. Bien que cette commission soit le plus généralement, quand elle existe, une émanation du conseil municipal ou du conseil général avec ou sans adjonction de quelques représentants du personnel intéressé, son rôle de gérant est forcément très limité. Elle n'a pas, en effet, la garde des fonds et n'a rien à décider au sujet de leur emploi.

Les diverses ressources des caisses doivent, en effet, être versées à la Caisse des dépôts et consignations au fur et à mesure de leur encaissement, en exécution de l'article 11 de la loi du 28 avril 1816 et de l'ordonnance du 3 juillet suivant. L'excédent annuel des ressources des caisses de retraites, les pensions payées, doit être employé en rentes sur l'État, par l'intermédiaire de cette caisse.

Cette règle a été communément applicable sans aucun doute aux organisations municipales et départementales; mais on pourrait se demander si elle s'applique encore aux départements qui, depuis la loi de 1871, ont la faculté de statuer définitivement sur l'établissement de caisses de retraites et sur toutes les questions relatives au traitement de leurs employés.

On n'a pas considéré, malgré les termes très généraux de la loi de 1871, que la loi de 1816 et l'ordonnance du

3 juillet suivant aient été tacitement abrogées, en ce qui concerne les caisses de retraites départementales. Il ressort en effet de l'opinion de la commission chargée de préparer la loi de 1871, que les dispositions des textes de 1816 doivent être maintenues, « considérant que les conseils généraux étaient seulement appelés à tenir compte de la situation financière et des conditions économiques de chaque département, tout en respectant les règles générales établies par le Conseil d'État ». A plus forte raison doit-il en être de même pour la loi du 28 avril 1816 et l'ordonnance du 3 juillet de la même année¹.

La Caisse des dépôts et consignations reste donc chargée de centraliser et de gérer les fonds des caisses de retraites communales et départementales. Elle doit employer ces fonds en rentes sur l'État : les rentes achetées par son intermédiaire sont soit du 3 p. 100, soit du 3 p. 100 amortissable, soit du 3 1/2 p. 100².

Cet achat de rentes présente un double inconvénient, l'un pour les collectivités locales, l'autre pour la situation économique du pays.

On a trouvé tout d'abord étrange que l'État oblige ainsi les départements et les communes à acheter des rentes et à réduire ainsi la rapidité de la formation du capital de leurs caisses, puisqu'ils pourraient trouver ailleurs un intérêt de 5 p. 100 et qu'ils doivent se contenter d'un intérêt de 3 ou 3 1/2 p. 100. Mais on a jus-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Orne, 20 avril 1872.

2. Le tableau ci-après fournit la situation, au 31 décembre 1897, des caisses de retraites : 1° des employés de préfecture; 2° des employés de mairies, octrois, divers services et établissements communaux; 3° des

tement répondu, il est vrai, que cet inconvénient est largement compensé par la sécurité absolue que procurent de tels placements.

grandes administrations : assistance publique, mont-de-piété, octrois de Paris, préfecture de la Seine, préfecture de police, police suburbaine.

		SITUATION des CAISSES départemen- tales.	SITUATION des CAISSES communales (employés de mairies, octrois, divers services et établissements communaux).	PARIS. Grandes administrations, octrois, mont- de-piété, préfectures de la Seine et de la police.
Soldes au 31 décembre 1896.	Débiteur	"	36 ^f 73	"
	Créiteur	1,219,667 ^f 29	1,711,302 15	2,613,903 ^f 90
Recettes.	Retenues sur les traitements des employés	1,003,699 13	2,068,983 66	3,498,673 55
	Subventions	1,846,868 98	2,040,269 30	5,094,060 53
	Trimestres des rentes. —			
	Produits des rentes ven- dus	1,303,075 75	1,225,531 07	469,691 76
	Total	5,373,321 15	7,046,049 45	11,646,329 74
	Montant des états d'ordon- nancement	3,898,825 60	4,040,928 45	10,076,492 02
	Coût des rentes achetées. .	410,500 50	1,466,124 15	339,205 55
Dépenses	Courtage et timbres de rentes achetées ou ven- dus	522 31	1,949 09	801 03
	Total	4,299,847 96	5,509,001 69	10,416,498 60
	A déduire par suite de réin- tégration	50,197 34	31,245 98	427,313 51
	Total net	4,249,650 62	5,477,755 71	9,999,185 09
Soldes au 31 décembre 1897.	Débiteur	4,085 81	"	"
	Créiteur	1,127,756 34	1,568,293 74	1,687,144 65
3 p. 100.	En portefeuille au 31 dé- cembre 1896.	1,262,343	1,092,476	347,298
	Achetées en 1897.	12,013	43,036	10,339
	Vendues ou transférées en 1897.	63	3,286	"
	En portefeuille au 31 dé- cembre 1897.	1,274,293	1,132,226	357,637
3 p. 100 amortis- sable.	En portefeuille au 31 dé- cembre 1896.	720	14,385	"
	Achetées en 1897.	"	330	825
	Vendues ou transférées en 1897.	195	90	"
	En portefeuille en 1897. .	525	14,625	825
3 et demi p. 100.	En portefeuille au 31 dé- cembre 1896.	26,342	3,965	"
	Achetées en 1897.	"	154	135
	Vendues ou transférées en 1897.	"	"	"
	En portefeuille en 1897. .	26,342	4,229	135
Valeurs diver- ses	En portefeuille au 31 dé- cembre 1896.	"	38	"
	Achetées en 1897.	"	19	225
	Vendues ou transférées en 1897.	"	"	"
	En portefeuille en 1897. .	"	57	225

L'inconvénient de ces achats de rentes est bien plus grave pour la situation économique du pays. Il résulte en effet de cette sorte de placement que l'on soustrait à l'activité nationale le capital représentant (d'après le portefeuille total des caisses de retraites en 1897) 2,764,138 francs de rentes 3 p. 100, 15,375 fr. de rentes 3 p. 100 amortissable, 30,706 fr. de rentes 3 1/2 p. 100 et 282 fr. de valeurs diverses. « On montre en effet avec inquiétude, dit M. Cheysson¹, les milliards de la prévoyance s'engloutissant dans les caisses de l'État, voilant la clarté de nos budgets, donnant en temps normal de périlleuses facilités au ministre des finances et pouvant en temps de crise déchaîner des paniques compromettantes pour le crédit national et l'esprit d'épargne. Si les fonds sont ainsi accumulés entre les mains de l'État, de quelle ressource disposera l'activité économique du pays? Que restera-t-il pour alimenter le commerce et l'industrie qui le font vivre? » Sans doute, le seul placement des capitaux des caisses de retraites locales ne peut amener de résultats aussi désastreux; mais il faut considérer qu'ils viennent s'ajouter à l'immensité des capitaux déjà employés en rentes sur l'État par les caisses de retraites privées, par les institutions de prévoyance en général, et surtout par les caisses d'épargne.

Encore peut-on observer que cet achat de rentes est limité, quand il s'agit de caisses de retraites à organisation tontinière, une fois leur capital formé : il n'y a plus alors à faire de nouveaux achats de rentes, à moins qu'il

1. CHEYSSON, *Les Caisses régionales de prévoyance*. Guillaumin, 1891.

ne devienne nécessaire d'augmenter le *capital*, « *nécessaire* » par suite de la diminution du taux de l'intérêt. La proportion de l'achat des rentes, quand il s'agit de caisses d'épargne et de prévoyance, n'est pas limitée au contraire, puisque cette institution a pour objet, dans certains cas, de délivrer à ses tributaires une rente perpétuelle correspondante à leur compte individuel. On peut en somme se demander, en présence des inconvénients que procurent ces achats de rentes, si l'on ne pourrait pas, tout aussi bien et sans compromettre la sécurité de ces institutions locales, leur laisser acquérir des valeurs de tout repos, telles que sont autorisées à en acheter depuis 1895 les caisses d'épargne¹.

ART. 2. — Quoi qu'il en soit, les règles prescrites pour l'emploi des fonds des caisses de retraites locales ne semblent pas devoir être modifiées. Il n'existe, en effet, aucune proposition et aucun projet de loi en ce sens. La Caisse des dépôts et consignations continue donc à les gérer, suivant les formes prescrites, *en se conformant en même temps à son règlement intérieur*.

C'est pour cette raison que, bien que le règlement d'une caisse dispose que les revenus devront être employés en achats de rentes au fur et à mesure des versements à la Caisse des dépôts et consignations, cet établissement n'est pas tenu de se conformer à cette prescription; car il n'est obligé, en vertu de son règlement, de faire des achats de rentes pour le compte des caisses de re-

1. Voir article 10 de la loi du 20 juillet 1895.

traites qu'à la fin de chaque année; toutefois, la Caisse des dépôts et consignations ne s'est jamais refusée à faire, en dehors de cette règle, emploi immédiat des capitaux disponibles, lorsque la demande lui en est adressée par les administrations intéressées.

Ainsi constitués et centralisés, les capitaux d'une caisse, employés en achat de rentes, ne peuvent-ils être vendus, soit que l'on veuille les utiliser pour rembourser au département ou à la commune tout ou partie des subventions qu'elle a allouées à la caisse, soit que l'on veuille assurer le service des pensions en cas d'insuffisance des revenus de la caisse? Nous n'examinerons pas ce dernier cas; cette aliénation aurait, en effet, un résultat déplorable, et l'on ne voit pas l'avantage auquel conduirait un semblable expédient; ce serait courir à un déficit toujours croissant. Cette vente semblerait cependant possible en présence de l'instruction générale des finances du 20 juin 1859, aux termes de laquelle « la Caisse des dépôts et consignations tient à la disposition des communes ou établissements les fonds non employés (du compte des fonds de retraites) ainsi que les inscriptions de rentes acquises, et lorsque les sommes, restant en caisse, sont insuffisantes pour subvenir au paiement des pensions, la caisse, sur la demande des administrations, fait procéder à la vente des rentes jusqu'à concurrence de la somme nécessaire ».

Si cette solution est contraire au bon ordre financier de la caisse, on peut également considérer qu'elle est contraire à son règlement, lorsque ce règlement renferme une disposition aux termes de laquelle, « en cas de con-

currence entre tous les employés réclamant la pension, l'ancienneté de service d'abord, et ensuite l'âge et les infirmités, décideraient de la préférence ». L'autorité supérieure est assez disposée à voir dans un texte de cette nature l'interdiction, pour une collectivité, d'aliéner les capitaux de la caisse, dans le but de faire face aux charges résultant du service des pensions, puisqu'elle peut limiter ces charges¹.

Quant au second cas d'aliénation des rentes, c'est-à-dire la répétition, en faveur d'une collectivité, d'une subvention fournie par elle, nous avons dit plus haut à quelle condition elle était possible².

Nous ne nous occuperons pas ici des fonds, dont l'accumulation résulte de l'emploi du système de la participation à la Caisse nationale des retraites; ils sont centralisés par cette dernière caisse, mais c'est encore la Caisse des dépôts et consignations qui en a la garde, puisqu'elle est également chargée de la gestion des intérêts de la Caisse nationale des retraites.

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Corse, 10 février 1886.

2. Voir le chapitre relatif à la personnalité civile des caisses de retraites.

CHAPITRE II

LIQUIDATION DES PENSIONS

SECTION I^{re}. Procédure de la liquidation. — § 1^{er}. De l'admission à la retraite. — Art. 1^{er}. Définition. — Art. 2. Autorité compétente pour prendre la décision. — Art. 3. Effets de cette décision. — § 2. De la liquidation proprement dite. — Art. 1^{er}. Qui peut la provoquer. — Art. 2. Délai. Point de départ du délai. — Art. 3. Autorité compétente pour liquider une pension : 1^o départementale ; 2^o communale. — Art. 4. De l'examen du règlement et des faits par l'autorité compétente. — Art. 5. Forme de la décision. — SECTION II. Recours contre la décision de liquidation. — Art. 1^{er}. De la revision. — Art. 2. Du recours hiérarchique. — Art. 3. Du recours contentieux. Conditions du recours contentieux. Du cas où le conseil général a statué lui-même sur la liquidation. — Art. 4. De la juridiction compétente. — Art. 5. De ceux qui peuvent provoquer un recours. — Art. 6. Condamnation aux dépens. — Art. 7. De l'inscription d'office de la pension sur le budget local.

SECTION I^{re}

Procédure de la liquidation.

Nous allons examiner dans cette partie de notre étude le fonctionnement des organisations dont nous connaissons les différents règlements possibles. Nous allons voir en d'autres termes comment sont reconnus ou, mieux, liquidés, les droits des tributaires des différents établissements de retraites.

La liquidation est une opération complexe. Elle comprend deux opérations bien distinctes : l'admission à faire valoir les droits à la retraite et la liquidation elle-même de ces droits. Dans le premier cas, on examine la question

de savoir s'il n'y a aucun inconvénient, de quelque nature qu'il soit, à mettre un employé à la retraite ; dans le second cas, il s'agit uniquement d'appliquer les dispositions statutaires de la caisse qui régit les rapports d'ordre spécial, existant entre l'administration et ses employés, en vue d'assurer à ceux-ci, après la cessation de leurs services et, en cas de prédécès, à leur veuve et à leurs orphelins, des pensions ou des secours ¹.

Si ces deux opérations sont souvent confondues, c'est que, dans la pratique, leur distinction n'est pas apparente. La plupart du temps, en effet, la solution des deux questions est donnée par le même acte ; leur différence est cependant absolue, puisque, dans le premier cas, on statue sur une question d'opportunité, et que, dans le second cas, on envisage une question de droit. Cette distinction a deux conséquences : la première, relative à la forme de la décision et à la détermination de l'autorité compétente pour prendre cette décision ; la seconde, relative aux effets produits par la décision.

§ 1^{er}. — DE L'ADMISSION A LA RETRAITE.

ART. 1^{er}. — Avant de mettre un employé à la retraite, on examine, d'une part, si, à raison de son âge, de l'affaiblissement de sa santé, de l'état de ses facultés physiques ou intellectuelles, ou même de sa manière de servir, le fonctionnaire doit être ou non maintenu dans les cadres de l'administration ; on examine, d'autre part,

1. Circulaire du ministère de l'intérieur du 19 décembre 1891.

la question de savoir si la situation financière de la caisse permet cette mise à la retraite, ou, encore, si la situation financière de la collectivité ne souffrira pas de supporter un traitement nouveau en même temps qu'elle pourrait avoir à concourir au service de la pension de l'employé.

L'examen de la situation financière de la caisse n'a pas le même intérêt, lorsqu'il s'agit d'un employé tributaire d'une caisse d'épargne et de prévoyance, car la pension qui lui est servie résulte d'un compte particulier dont il est déjà considéré comme propriétaire éventuel; mais il y a toujours un intérêt administratif.

ART. 2. — Puisqu'il faut apprécier, pour décider de l'admission à la retraite, l'avantage ou l'inconvénient qu'il peut y avoir à la cessation des services d'un employé, on ne saurait mieux s'adresser, pour obtenir une saine appréciation de la situation, qu'à l'autorité investie du droit de nommer l'employé ou de le révoquer. L'opinion contraire tendrait d'ailleurs à subordonner l'autorité hiérarchique à l'autorité qui fixe, d'après le règlement de la caisse, le taux de la pension. Cette solution, conforme à la logique, a été adoptée pour la mise à la retraite des fonctionnaires de l'État. Aux termes de l'article 29 du décret du 9 décembre 1853, l'admission du fonctionnaire à faire valoir ses droits à la retraite est prononcée par l'autorité qui a qualité pour décider de sa révocation.

La conséquence de ce principe est de faire prononcer la plupart du temps l'admission à la retraite par l'autorité hiérarchique de l'employé. S'il s'agit donc d'employés départementaux nommés par le préfet, c'est à ce dernier

qu'il appartiendra de prendre la décision ; c'est un droit que le conseil général doit respecter, bien que la loi de 1871 lui ait reconnu la faculté de liquider lui-même la pension des employés départementaux.

Dans une commune, c'est régulièrement au maire qui, par arrêté, a nommé l'employé, qu'il appartiendrait de décider ou non de la mise à la retraite de cet employé. Mais ici se produit une difficulté : l'autorité qui est chargée, comme nous le verrons plus loin, de liquider les pensions communales est le préfet. La conséquence de cette particularité est d'enlever à l'autorité municipale le droit qu'elle aurait régulièrement de statuer sur l'admission à la retraite ; car on ne pourrait admettre que l'autorité préfectorale, hiérarchiquement supérieure à l'autorité du maire, puisse être mise en échec par cette dernière.

Cette solution était la même pour les employés départementaux, quand leur pension était liquidée par décret en Conseil d'État : on n'aurait pas compris davantage la mise en échec de l'autorité présidentielle par l'autorité préfectorale. En fait, cette question est purement théorique, et l'on doit généralement considérer qu'une entente tacite existe entre les autorités intéressées. Mais l'on doit aussi reconnaître qu'en cas de conflit, l'autorité inférieure devrait s'incliner.

Les mêmes principes seraient appliqués relativement à certains fonctionnaires communaux ou départementaux, dont la nomination appartient à l'autorité supérieure. Il en serait ainsi pour les receveurs municipaux spéciaux, pour les préposés en chef d'octroi, pour les directeurs des asiles d'aliénés.

ART. 3. — C'est d'après la nature de la décision à prendre que nous avons déterminé l'autorité compétente pour statuer sur l'admission à la retraite. C'est encore d'après la nature de cette décision que nous verrons quels en sont les effets. L'admission à la retraite ne confère aucun droit : l'autorité compétente a statué dans la plénitude de son indépendance, parce qu'elle ne statuait précisément pas sur une question de droit, mais simplement sur une question d'opportunité. Personne ne peut donc se plaindre de la décision, car personne ne peut avoir de droit lésé (à moins cependant que la décision n'émane d'une autorité incompétente). La collectivité, qui aura à payer la pension, ne saurait recourir contre la décision, quelle qu'elle soit, de l'autorité compétente ; de même, en raison de la nature du pouvoir hiérarchique exercé par l'autorité, l'employé qu'elle atteint ne serait pas recevable à recourir contre elle ; mais pas plus que la décision n'ouvre un droit en faveur de l'individu, elle ne lui en enlève ; elle ne préjuge rien sur la question de droit, et l'employé peut dès lors, dans l'avenir, solliciter de nouveau sa mise à la retraite, lorsque sa première demande n'a pas été favorablement accueillie.

Dans un seul cas l'employé pourrait recourir contre un refus d'admission à la retraite : c'est lorsqu'il aurait un véritable droit à cette retraite, et qu'il n'y aurait pas de question d'opportunité à examiner. Nous faisons allusion au cas où un employé serait la victime d'un accident survenu dans l'exercice de ses fonctions, alors qu'une disposition du règlement reconnaîtrait à cet employé un droit à pension.

Mais il faudrait encore, selon les principes généraux, qu'une décision de refus ait été effectivement prise, car le juge administratif n'intervient qu'à cette condition ; en cas de silence de l'autorité compétente, il faudrait donc provoquer une décision.

Nous n'examinons pas la forme spéciale de la décision de l'admission à la retraite ; en effet, elle est la plupart du temps contenue dans l'acte même de liquidation. Cette admission est implicite, et, pour la provoquer, on agit suivant les mêmes formes que pour provoquer la liquidation.

§ 2. — DE LA LIQUIDATION PROPREMENT DITE.

ART. 1^{er}. — La décision de liquidation est provoquée, à défaut de l'initiative de l'autorité hiérarchique, dans le cas où elle jugerait utile de mettre d'office un employé à la retraite, par l'employé lui-même qui doit jouir de la retraite, ou, en cas de décès, par sa veuve, ses orphelins ou autres ayants droit si le fonctionnaire était titulaire d'une caisse d'épargne et de prévoyance.

ART. 2. — La demande de liquidation doit être adressée dans un délai déterminé ; c'est au règlement qu'il appartient de fixer ce délai ; celui-ci doit être assez bref pour ne pas prolonger trop longtemps l'incertitude des charges de la caisse ; il doit être assez long cependant pour permettre à l'employé de ne pas risquer la perte de ses droits par une simple négligence. Il a été fixé à cinq ans pour les pensions civiles régies par la loi de 1853. Les col-

lectivistes peuvent adopter la même règle ; la réduction du délai à trois années serait cependant sans inconvénient : la comptabilité locale serait plus simple. En cas de défaut d'indication de délai, le droit à pension ne pourrait être prescrit que d'après les principes fixés par le droit civil.

Il faut également déterminer dans le règlement le point de départ du délai ; il doit courir en principe du jour où le fonctionnaire a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, ou du jour où il a effectivement cessé ses fonctions, s'il a été autorisé à les continuer après cette admission¹. Les fonctions sont réputées continuées aussi longtemps que le fonctionnaire touche un traitement, fût-ce un simple traitement de non-activité².

ART. 3. — Dans le délai ainsi déterminé, à quelle autorité doit être adressée la demande de liquidation ? En d'autres termes, quelle est l'autorité compétente pour liquider les pensions allouées par les collectivités locales ? Nous distinguerons, pour examiner cette question, la liquidation des pensions départementales et la liquidation des pensions communales.

Antérieurement à la loi de 1871, la liquidation des pensions des employés départementaux appartenait au Président de la République, statuant en Conseil d'État. On appliquait ainsi l'arrêté des consuls qui attribuait au liquidateur général de la dette publique la liquidation des

1. Loi du 9 juin 1853, article 22.

2. Avis de la section des finances du Conseil d'État, du 5 novembre 1873, de la Ferté.

pensions de tous les employés des ministères et des administrations civiles et militaires. La loi de 1871, ayant donné aux conseils généraux le droit de statuer réglementairement en matière de pensions, le ministre de l'intérieur a déclaré, en commentant la loi de 1871, que les conseils généraux pouvaient se réserver le droit de liquider eux-mêmes les pensions des employés départementaux. Aussi, à la suite de la loi de 1871, a-t-on vu les pensions départementales liquidées, suivant les départements, par quatre autorités différentes. Les uns ont conservé la compétence du Président de la République, statuant en Conseil d'État; d'autres l'ont attribuée au préfet, avec ou sans avis préalable de l'assemblée départementale; d'autres, enfin, ont réservé au conseil général lui-même ou à la commission départementale le soin de liquider les pensions des employés, avec ou sans avis préalable du préfet. Dans ce dernier cas, un arrêté du préfet assure l'exécution de la délibération de l'assemblée départementale.

Il est assez étrange de voir ainsi des assemblées départementales statuer par mesures individuelles. Le droit qu'on leur a laissé prendre ne paraît pas conforme aux principes généraux du droit administratif. Il est d'ailleurs résulté de cette jurisprudence certaines difficultés, que nous retrouverons plus loin, en examinant la question des recours contre les décisions de liquidation des pensions départementales.

Les différents systèmes qui avaient été adoptés au début sont moins nombreux aujourd'hui, car on a supprimé l'intervention du Président de la République, sta-

tuant en Conseil d'État, pour la liquidation des pensions départementales. La commission de décentralisation, réunie en 1896, a fait remarquer que l'on diminuait ainsi le travail de l'administration centrale sans surcharger les préfets, et que l'on abrégait les délais qu'exigeait jusque-là la liquidation des pensions. Le décret du 7 septembre 1896 est intervenu pour décider que les pensions départementales, au lieu d'être liquidées par le chef de l'État en Conseil d'État, quand les règlements locaux l'avaient prescrit, seraient liquidées par le préfet du département intéressé.

C'est également au préfet qu'il appartient de liquider les pensions communales depuis 1852 ; mais, antérieurement à cette date, la liquidation appartenait au Président de la République en Conseil d'État.

Le décret du 4 juin 1809 disait, en effet, qu'« aucunes pensions ne seront ordonnancées par les maires, payées par les receveurs municipaux, ni allouées par notre Cour des comptes ou nos préfets, si la pension n'a été accordée par un décret rendu en Conseil d'État, sur l'avis du conseil municipal, la proposition du préfet et le rapport de notre ministre de l'intérieur, et s'il n'en est justifié par les parties prenantes, lors du paiement, et, par les receveurs, lors de la reddition des comptes ». Cette règle a été modifiée par le décret du 25 mars 1852, dont le n° 38 du tableau A a donné compétence au préfet pour liquider les pensions communales.

La règle est donc unique pour toutes les communes de France où une pension est accordée à un employé, soit sur fonds de retenues, soit sur le budget local. Une

difficulté s'est cependant produite au sujet de l'autorité compétente pour liquider les pensions allouées par la ville de Paris ; une ordonnance de 1822 porte, en effet, que le préfet de la Seine fera examiner les demandes de pension et vérifier les titres à l'appui, et que, sur son rapport, les pensions seront fixées par le conseil municipal ; mais, comme le ministre de l'intérieur l'a fait remarquer, ce texte ne saurait aller à l'encontre de la législation en vigueur et doit être interprété par les textes antérieurs auxquels l'ordonnance se réfère d'ailleurs expressément, c'est-à-dire le décret du 4 juillet 1806, et, en ce qui concerne spécialement les employés de la Seine et de la ville de Paris, le décret du 1^{er} février 1813. Le préfet de la Seine est donc compétent pour liquider les pensions des employés de la ville de Paris.

ART. 4. — L'autorité ainsi chargée de liquider la pension doit examiner, en premier lieu, le règlement qui donne droit à la pension, en second lieu, les faits que l'on invoque, c'est-à-dire si les conditions prévues par le règlement sont remplies.

Au sujet du premier point il peut se présenter quelques difficultés, dans deux hypothèses possibles : soit qu'il n'existe pas de règlement, soit que le règlement ait été modifié.

Première hypothèse.

Il n'existe pas de règlement.

Il pourrait se faire qu'une collectivité n'ait pas orga-

nisé de système de retraites, ou que le système organisé ne s'applique pas à certaines catégories d'employés non désignés dans le règlement (à l'égard de ces derniers, le règlement est non existant) et qu'elle veuille cependant accorder une pension (et non un secours) à un employé quelconque, s'il n'existe aucun système de retraites dans la collectivité, ou, à un employé non désigné dans le règlement si le système ne s'applique pas à tous les employés.

Si cette collectivité est un département, au moment où l'assemblée départementale décide qu'une pension sera accordée à un employé, elle peut le faire dans les conditions qu'elle déterminera réglementairement, puisque, en vertu de la loi de 1871, le conseil général statue définitivement sur toute question de rémunération du personnel départemental.

Le crédit nécessaire, pour permettre le paiement de cette pension, sera simplement approuvé dans la même forme que le budget départemental.

Mais la question se complique quand l'employé est communal ; si on laissait, en effet, à l'assemblée communale la possibilité d'attribuer des pensions à ses employés suivant les principes qu'elle voudrait adopter au moment de l'admission à la retraite de cet employé, la loi serait facilement tournée ; on encouragerait les communes à ne pas organiser de système de retraites, pour ne pas subir de règlement et afin d'accorder leurs pensions suivant des bases que n'aurait pas approuvées l'autorité supérieure. Aussi, à leur égard, l'avis du Conseil d'État du 12 novembre 1811, approuvé par l'Empereur le 17 no-

vembre suivant, qui prescrivait, en cas de liquidation de pension par les collectivités locales, l'application des règles établies par le décret du 4 juillet 1806, pour les pensions des employés du ministère de l'intérieur, a conservé sa valeur. Sans doute les seuls articles de ce décret, qui restent applicables au moment de la liquidation d'une pension, sont ceux qui sont relatifs à la liquidation elle-même, c'est-à-dire à la fixation des droits et des conditions ; mais, en revanche, leur valeur reste entière. Une règle contraire à l'un de ces articles, fût-elle même un principe posé par un autre texte, ne saurait tacitement l'abroger. C'est donc à tort que l'on s'est demandé, par exemple, pour citer une application de ce principe, si l'article 12 du décret de 1806, qui prévoit la perte de la pension en cas de remariage d'une veuve pensionnée, n'était pas abrogé par la loi de 1853 sur les pensions civiles, qui n'a pas maintenu cette disposition.

Deuxième hypothèse.

Le règlement a été modifié.

En principe, le règlement qui doit servir de base à la liquidation est le règlement en vigueur au moment où l'employé est admis à faire valoir ses droits à la retraite¹. Cependant la jurisprudence admet que lorsqu'un règlement, voté par une collectivité, porte que les pensions de certains employés seront réglées sur des bases plus avantageuses, à partir d'une date déterminée, les em-

1. Conseil d'État, 16 janvier 1874.

ployés mis à la retraite postérieurement à ladite date ont droit aux bénéfices de cette disposition, alors même que le règlement n'a reçu qu'à une époque ultérieure l'approbation de l'autorité supérieure, si elle était nécessaire¹.

Le principe n'en est pas moins absolu : on a décidé en conséquence que les pensions des veuves doivent être liquidées, conformément aux dispositions du règlement en vertu duquel a été liquidée la pension du mari ; cette règle doit s'entendre en ce sens qu'une veuve ne peut, lors du décès du mari, solliciter la revision de la pension de celui-ci à l'occasion de sa demande de réversibilité ; mais cela ne veut pas dire que l'on s'oppose à ce que le chiffre de la pension des veuves soit élevé par une disposition nouvelle. Tout ce qu'exige la jurisprudence, c'est que la pension du mari demeure toujours la base de la liquidation de la veuve². Le droit de réversibilité de la veuve n'est ouvert, en effet, que du jour du décès du mari ; son droit lui était définitivement acquis à l'époque à laquelle son mari a dû cesser son activité et faire liquider sa pension de retraite³.

Pour assurer l'application de ce principe on procède de la façon suivante :

Quand la liquidation de la pension se fait en faveur d'une veuve et que le mari est décédé en activité de ser-

1. Conseil d'État, 24 juin 1881.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Vienne, 31 décembre 1895.

3. Avis de la section des finances du Conseil d'État, du 11 juin 1886. Arrêt du Conseil d'État du 2 mai 1890, veuve Mourgues.

vice, après avoir demandé sa mise à la retraite pour infirmités ou accident grave, l'autorité chargée de statuer sur la liquidation doit liquider la pension de l'employé décédé, comme s'il devait en jouir, et ensuite celle de la veuve et des orphelins¹.

C'est la procédure que l'on suit quand il s'agit d'une pension réglée en exécution de la loi de 1853.

ART. 4. — En dehors des règlements à examiner pour liquider une pension de retraite, il faut aussi s'assurer que les conditions sont remplies et constater l'existence des faits qui donnent droit à la pension. Il peut y avoir quelques difficultés à se rendre un compte exact de certains faits, en particulier quand il s'agit de pensions accordées à titre exceptionnel.

Dans le cas où le règlement de la caisse prévoit que l'acte qui a occasionné la pension doit avoir été accompli dans l'exercice de la fonction ou à l'occasion de la fonction, ces conditions doivent être rigoureusement exigées, afin d'éviter des recours contentieux de la part de la collectivité, recours que le Conseil d'État admettrait, si des certificats, dûment établis, ne prouvaient pas l'existence de ces conditions. L'autorité compétente pour liquider ne doit d'ailleurs accorder ces pensions exceptionnelles qu'en parfaite connaissance de cause, car elles sont de nature à troubler la situation financière d'une caisse de retraites.

1. Conseil d'État, 8 avril 1892, ville de Marseille.

ART. 5. — Quant à la décision elle-même de liquidation, elle doit régulièrement indiquer le visa des règlements, l'accomplissement des formalités, le taux de la pension accordée; elle doit être fortement motivée, s'il s'agit d'une pension exceptionnelle, et, comme le recommandait la circulaire ministérielle qui accompagnait l'envoi du décret de 1852, et qui donnait au préfet un modèle de l'arrêté de liquidation d'une pension communale, cet arrêté doit indiquer si la pension est imputable sur les fonds du budget ou sur les fonds de la caisse, dans le cas où le règlement contient une disposition aux termes de laquelle la caisse doit avoir un revenu égal à un tantième déterminé des traitements pour fonctionner et dans le cas où ce tantième n'a pas été atteint.

Ce sont là des formalités qui ne sont pas prévues à peine de nullité. Il en serait autrement, par exemple, en cas d'incompétence de l'autorité qui aurait statué ou de la violation de formalités essentielles, telles que l'avis de l'assemblée départementale ou de l'assemblée municipale, exigé par le règlement pour permettre au préfet de liquider.

SECTION II

Recours contre la décision de liquidation.

La décision de liquidation de la pension a pu donner satisfaction ou ne pas donner satisfaction aux parties intéressées, soit que les employés, soit que les collectivités

aient jugé que leurs droits étaient lésés ; les employés se plaindraient, par exemple, de ce que la quotité de leur pension eût dû être supérieure, ou bien les collectivités considéreraient que l'employé ne réunissait pas les conditions pour obtenir pension ou que la quotité de la pension accordée fût trop élevée. Dans ces différentes hypothèses, il peut y avoir un recours adressé, soit à l'autorité même qui a liquidé, soit à l'autorité hiérarchiquement supérieure à celle qui a liquidé, soit au juge compétent pour statuer sur les difficultés qui se produisent en matière de pension. Dans le premier cas, c'est la revision de la pension ; dans le second, c'est le recours hiérarchique ; dans le troisième, c'est le recours contentieux.

ART. 1^{er}. — Mais, tout d'abord, la revision est-elle possible ? On considère, en effet, que la législation sur les pensions civiles ne permet pas la revision, soit d'office, soit sur la réclamation de la partie intéressée.

« La jurisprudence du Conseil d'État au contentieux, dit M. Laferrière¹, est formelle en ce sens, soit qu'il s'agisse de changement à apporter aux bases de la liquidation ou à la date de l'entrée en jouissance, soit même qu'il s'agisse de rectifier des erreurs matérielles ; ces erreurs, comme celles qui portent sur le fond du droit, ne peuvent être redressées que par une décision contentieuse, à la suite d'un recours formé contre le décret de concession dans les délais légaux. »

1. *Traité de la juridiction administrative.*

Quand il s'agit de pensions communales ou départementales, la solution de la question ne nous paraît pas devoir être la même, et la revision de la pension nous semble toujours possible. Si la décision de liquidation a été prise par le préfet, elle est susceptible d'un recours hiérarchique. Ce recours pouvant avoir pour conséquence de modifier la décision du préfet, comment ne pas admettre, pour le préfet, le droit de revenir lui-même sur sa décision? Si la décision a été prise par le conseil général, la solution sera la même, d'après ce que paraît avoir implicitement admis la jurisprudence, puisque l'on a considéré que le refus du conseil général de procéder à cette liquidation nouvelle, pouvait faire l'objet d'un recours au Conseil d'État¹; à ce sujet, le ministre de l'intérieur, dans un rapport qu'il adressait au Conseil d'État, s'exprimait en ces termes²: « Les liquidations des pensions sont de simples actes administratifs et il ne peut être question de leur appliquer les règles de décision contentieuse. Avant de procéder aux opérations de liquidation, les autorités administratives peuvent s'entourer des renseignements nécessaires, et provoquer les intéressés à les fournir. Si néanmoins il y a erreur dans les règlements de leurs droits, l'administration peut procéder elle-même à la revision de sa décision. » Nous concluons donc en admettant que la revision des pensions communales et départementales est toujours possible.

1. *Traité de la juridiction administrative.*

2. Conseil d'État, 4 juillet 1884, Bussereau.

ART. 2. — Il n'en serait pas de même pour le recours hiérarchique ; il faut distinguer cependant deux hypothèses : quand le préfet a liquidé la pension, on doit reconnaître, en vertu des principes généraux du droit administratif, la possibilité d'un recours adressé au ministre, supérieur hiérarchique du préfet¹. Mais précisément par le fait que ce recours est, de par son essence, un recours hiérarchique, il est impossible de permettre à une autorité de statuer sur le recours qui lui est adressé contre une décision d'une autre autorité, quand il n'existe pas entre ces deux autorités un lien hiérarchique. En conséquence, si le conseil général s'est réservé le droit de liquider lui-même les pensions d'employés départementaux, le recours adressé au ministre contre la délibération du conseil général est impossible.

En fait, le recours hiérarchique ne se produit pas souvent. Il n'est pas nécessaire, en effet, en vertu des principes généraux, de recourir au supérieur hiérarchique avant d'adresser un recours par la voie contentieuse². Mais ces deux voies de recours pourraient être employées simultanément, sauf à la juridiction compétente à déclarer, s'il y a lieu, de surseoir à statuer sur le recours dirigé contre l'arrêté préfectoral, dans le cas où le ministre a été saisi avant elle d'un recours contre cet arrêté.

ART. 3. — Il nous reste à examiner les questions relatives au recours contentieux. Nous aurons deux points à

1. Conseil d'État, 22 juin 1882, Jeanrenaud.

2. Conseil d'État, 24 février 1888, ville de Lyon.

envisager : tout d'abord la recherche des conditions pour permettre ce recours contentieux, ensuite celle de la juridiction compétente pour statuer.

Il faut en premier lieu, et c'est là une nécessité pour tout recours en matière administrative, qu'il y ait une décision ; il faut donc provoquer cette décision avant de recourir ; on considère d'ailleurs que si l'autorité compétente pour décider s'y refuse, elle excède ses pouvoirs : son refus peut entraîner par suite un recours pour excès de pouvoir. Mais la sanction de ce recours ne sera pas de faire liquider la pension, mais seulement d'imposer à l'autorité compétente l'obligation morale et dénuée de sanction juridique, de prendre une décision de liquidation.

Il faut donc qu'il y ait décision ; sans elle, on ne pourrait s'adresser directement à la juridiction compétente, et cette décision, pour avoir véritablement ce caractère, doit avoir été prise par l'autorité qui en est régulièrement chargée. En conséquence, l'avis donné par un conseil général ou par un conseil municipal au préfet, chargé de liquider, n'ayant aucune influence sur les droits de l'employé, ne saurait faire l'objet d'un recours contentieux¹. Cet avis serait-il absolument contraire à cet employé, serait-il donné en dehors de la demande du préfet, quand ce haut fonctionnaire doit liquider, ne devrait être considéré que comme une simple prétention, non susceptible par suite d'un recours contentieux.

Il en serait de même au sujet d'une dépêche, par la-

1. Conseil d'État, 21 juin 1894, Brié.

quelle le ministre de l'intérieur aurait fait connaître à un employé qu'il a invité le préfet du département à l'admettre à faire valoir ses droits à la retraite. Cette dépêche ne constitue pas une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'État par la voie contentieuse¹.

Une question plus grave a été posée à l'occasion des pensions départementales liquidées par le conseil général lui-même ; on s'est demandé si le recours contentieux était possible, et trois opinions différentes se sont fait jour : certains ont considéré que les parties, qui se prétendraient lésées, ne pourraient recourir contre la décision du conseil général ; d'autres ont considéré que le recours n'était possible que contre l'arrêté du préfet, pris en exécution de la délibération du conseil général ; d'autres enfin (et c'est à cette dernière solution que l'on s'est arrêté) ont admis que le recours contentieux était possible dans tous les cas.

On a prétendu, tout d'abord, que le recours contre la décision du conseil général liquidant une pension était impossible : on a considéré alors les décisions du conseil général, soit comme un véritable jugement, dès lors seulement susceptible d'un recours en cassation, soit comme une décision souveraine du conseil général, en vertu du texte de la loi de 1871, qui dit en effet que les conseils généraux statuent définitivement sur les traitements ou toute autre rémunération des employés qui dépendent du département. On admettait alors que le seul recours possible contre la délibération d'un conseil général liquidant

1. Conseil d'État, 7 février 1890, Lauze.

une pension devait émaner du préfet, agissant en vertu de l'article 47 de la loi de 1871, c'est-à-dire pour excès de pouvoir¹. C'était mettre les employés dans un état d'infériorité toutes les fois que le conseil général s'était réservé le droit de statuer en matière de liquidation de pension.

De la connaissance de cet inconvénient est née une seconde opinion qui fut celle du ministre de l'intérieur et qu'il manifesta dans une affaire Bussereau, jugée par le Conseil d'État le 4 juillet 1884. Le ministre de l'intérieur prétendait que le recours contentieux contre la décision du conseil général était impossible, mais qu'il était possible au contraire contre l'arrêté du préfet, pris en exécution de cette délibération. Non seulement ce système ne semblait pas plus exact que le précédent, puisque c'était ne pas reconnaître à la délibération du conseil général le caractère d'acte de gestion, mais il a paru absolument insuffisant ; car, d'une part, en vain aurait-on renvoyé à attaquer l'arrêté préfectoral, pris en exécution de la décision du conseil général. « Ce recours serait illusoire, dit M. Laferrière, car un arrêté préfectoral, exécutant une décision définitive d'un conseil général, ne pourrait être attaqué qu'en tant qu'il dérogerait, non en tant qu'il en procurerait l'exacte exécution. » D'autre part, cette annulation n'aurait eu aucune sanction, le conseil général étant toujours maître de ne point se conformer à la décision d'annulation et aucune autorité ne pouvant se substituer à lui.

1. Conseil d'État, 22 juillet 1882, Pinot.

Par ces motifs, on a dû admettre la possibilité d'un recours contentieux contre les délibérations d'un conseil général statuant en matière de constitution de pension. Telle était la solution la plus logique et la plus juridique.

Qu'est-ce en effet qu'un droit à une pension de retraite? Une dette contractée par le département à l'occasion des services de l'employé ; on trouve toute l'apparence d'un contrat d'obligation, d'où la possibilité de contestation sur le droit respectif des parties. Il faut donc un juge et ce juge pourra statuer sur le fond. De plus, l'autorité n'a pas fait acte de puissance publique, mais acte de gestion. Il y a une dette d'un caractère particulier, mais à laquelle le département ne peut se soustraire. Il faut, il est vrai, pour faire cette liquidation, apprécier la situation du fonctionnaire et appliquer des règlements administratifs, ce qui conserve à cet acte de liquidation son caractère administratif, mais ce qui n'empêche pas que, par sa nature, il ne puisse échapper à un recours contentieux¹.

ART. 4. — Puisque nous avons admis, dans tous les cas, la possibilité d'un recours, il nous reste à déterminer devant quelle juridiction ce recours doit être porté.

La compétence ne saurait être qu'administrative : « Bien que les dettes des départements et des communes,

1. Voir conclusions du commissaire du Gouvernement, Conseil d'État, 4 juillet 1884 (Bussereau). Cette thèse avait déjà été implicitement admise par un arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 1882 (Arnozan).

comme le dit M. Laferrière¹, ne relèvent point de plein droit de la compétence administrative et qu'aucun texte ne lui ait expressément attribué le contentieux des pensions de leurs employés, il est admis en doctrine et en jurisprudence qu'une liquidation de pension, quand elle concerne un fonctionnaire ou employé d'une administration publique, est une opération administrative. Un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 5 août 1874 (Caron) qualifie même les décisions en matière de pensions, ainsi que l'instruction à laquelle elles donnent lieu, de mesure et acte de pure administration ; à la vérité cet arrêt vise une pension de l'État, mais la décision ne change pas de nature quel que soit le service intéressé. Elle est toujours l'application de règlements administratifs qui touchent à l'administration et à la discipline d'un service public. Souvent même elle est en relation étroite avec des actes de puissance publique et d'autorité hiérarchique, notamment en cas d'admission à la retraite et de déchéance. Aussi le Conseil d'État a-t-il formellement déclaré « que les contestations qui peuvent s'élever entre un département et un de ses agents, pour l'application des statuts de la caisse des retraites des employés de ce département à la liquidation de la pension à laquelle cet employé prétend avoir droit à raison des fonctions qu'il a exercées, appartiennent au contentieux administratif ». (Conseil d'État, 4 juillet 1884, Bussereau.)

Parmi les juridictions administratives, le conseil de préfecture ne saurait statuer, puisqu'il n'est qu'une juri-

1. *Op. cit.*

diction d'exception, il ne reste donc que le Conseil d'État¹; c'est en effet le juge compétent pour statuer sur les contestations en matière de pensions.

Il n'appartiendra à l'autorité judiciaire d'intervenir qu'à la suite d'un renvoi, prononcé par l'autorité compétente, pour trancher des difficultés se rattachant à des questions d'état et de nationalité, dont la connaissance appartient aux tribunaux judiciaires.

ART. 5. — Quant aux auteurs des recours en matière de pension, ils peuvent être, comme nous l'avons déjà indiqué, soit les collectivités qui doivent supporter la pension, soit les intéressés qui prétendaient avoir droit à pension. On pourrait discuter la question de savoir si les créanciers de l'employé peuvent intervenir à sa place et si l'on ne doit pas considérer que l'article 1166 du Code civil ne leur permet pas d'exercer cette action, en raison de ce qu'il s'agit de droits exclusivement attachés à la personne; comme la plupart des règlements prévoient précisément que les pensions sont incessibles et insaisissables, nous pensons que la question se trouve indirectement tranchée².

Une difficulté pourrait encore se produire lorsque le titulaire de la pension est décédé en dehors du cas où l'ayant droit réclame un droit de réversibilité (hypothèse dans laquelle la veuve ou l'orphelin invoquerait un droit

1. On s'accorde en effet, à juste titre, à ne plus considérer le ministre comme un juge, et juge de droit commun en matière administrative.

2. Voir LAFERRIÈRE, *op. cit.*, tome II, page 217, 1^{re} édition.

personnel), c'est-à-dire lorsque les héritiers demandent que les pensions de leur auteur soient liquidées, non pour servir de base à leurs droits propres, mais pour produire les arrérages auxquels leur auteur aurait eu droit avant son décès ; on doit reconnaître à tout héritier le droit d'exercer un recours contre la liquidation, s'il est encore dans les délais voulus. L'héritier continue, en effet, la personne du défunt¹.

ART. 6. — Ces solutions sont les mêmes que s'il s'agissait de pensions servies au profit des employés d'État ; mais M. Laferrière fait observer qu'« à la différence des pensions d'État qui ne peuvent donner lieu à aucune condamnation aux dépens contre lui, les pensions des départements et des communes peuvent donner lieu à une condamnation aux dépens contre ces administrations² ». En effet, l'article 2 du décret du 2 novembre 1864, relatif à certaines contestations d'État, ne leur est pas applicable. Il faudrait cependant que la condamnation aux dépens, pour être prononcée, ait été provoquée par des conclusions prises dans ce sens par la partie intéressée.

Pour les mêmes raisons, contrairement aux règles de la procédure applicable pour les pensions d'État, le ministère d'avocat est reconnu nécessaire³. Il n'y a pas de

1. Voir LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, tome II, page 218, 1^{re} édition.

2. Conseil d'État, 24 janvier 1879, Seine-Inférieure.

3. Conseil d'État, 22 février 1889, Larquier.

motif, en effet, pour appliquer l'article 1^{er} du décret du 2 novembre 1864.

ART. 7. — Nous n'avons plus, pour terminer cette question des recours, qu'à dire quelques mots de leur sanction. Si la collectivité avait adressé le recours et qu'une pension ait déjà été payée, la totalité ou le trop-perçu, suivant les cas, devrait être restitué à la collectivité ; les pourvois, en effet, ne sont pas suspensifs et les pensions auront déjà été payées.

Si le recours a été adressé par l'employé et que celui-ci ait obtenu satisfaction, il ne reste plus qu'à payer la pension, suivant les formes que nous examinerons plus loin. Mais une difficulté nouvelle peut se produire ; la collectivité pourrait en effet refuser le paiement, en n'inscrivant pas à son budget la somme nécessaire. Or, quand une pension a été régulièrement liquidée, elle constitue une dette exigible et parfaite, par suite, une dépense obligatoire¹ ; on doit considérer qu'une pension, liquidée sur une caisse, a aussi bien le caractère d'une dépense obligatoire que si elle avait été imputée directement sur le budget local : cette solution résulte des travaux préparatoires de la loi de 1884. Il en serait de même s'il s'agissait d'une pension départementale. Il appartiendrait donc, soit au préfet, soit au Président de la République, de prendre un arrêté ou un décret, inscrivant d'office la dépense au budget local. Mais, en vertu des principes généraux du droit administratif, rien ne saurait contrain-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Orne, du 18 mai 1894.

dre l'autorité compétente à inscrire au budget un crédit destiné à faire face à cette dépense. C'est, en effet, un acte de puissance pratique que celui qui intervient pour assurer l'inscription d'office, la juridiction ne peut dès lors pas procéder à l'égard de l'autorité compétente par voie d'injonction ; celle-ci n'a que l'obligation morale d'exécuter la décision de la juridiction qui a statué.

CHAPITRE III

DU PAIEMENT DES PENSIONS

- § 1^{er}. Du lieu où peuvent être payées les pensions, et des formalités du paiement.
— § 2. Des retenues qui peuvent être opérées sur le paiement des pensions : incessibilité et insaisissabilité des pensions.
-

§ 1^{er}. — DU LIEU OÙ PEUVENT ÊTRE PAYÉES LES PENSIONS ET DES FORMALITÉS DE PAIEMENT.

La pension d'un employé soit départemental, soit communal peut être payée, soit dans le département où il a acquis ses droits, soit dans un autre département, soit à Paris. L'intéressé, pour indiquer le lieu où il désire que sa pension lui soit payée, adresse à cet effet une demande au maire de la commune dont il a été l'employé ou au préfet du département dont il a dépendu. Le maire ou le préfet avertit alors la Caisse des dépôts et consignations, dans le trimestre qui précède l'échéance de la pension, et la Caisse des dépôts et consignations assure les moyens de trésorerie.

Le paiement de la pension peut être effectué dès l'arrêté de liquidation de la pension, même lorsque cet arrêté a fait l'objet d'un recours de la part de la collectivité. Le Conseil d'État, depuis quelques années, ne se montre

pas favorable aux dispositions de règlement qui autorisent le paiement de provisions à ceux qui prétendent avoir droit à pension. Il fait observer, avec raison, que cette procédure peut susciter de graves embarras dans le cas où les demandes de pension sont rejetées¹.

Les règlements des caisses de retraites prévoient en général que les paiements des arrérages des pensions doivent être effectués dans un délai déterminé, afin d'éviter des difficultés de comptabilité, par exemple, un délai de trois années. Une règle semblable a été adoptée par l'État. Si ce délai n'avait pas été prévu par le règlement, les arrérages des pensions ne seraient prescrits que suivant les règles établies par le Code civil.

Pour toucher sa pension, le pensionnaire doit être muni d'un certificat de vie, le règlement de la caisse locale ne saurait l'en dispenser ; le comptable qui payera, en effet, la pension est responsable du paiement des pensions qu'il effectue, et il en doit justification, conformément aux lois sur la comptabilité, d'après l'article 29 de l'ordonnance du 23 mai 1816. Le comptable est donc obligé de fournir, entre autres pièces justificatives, les certificats de vie des pensionnaires qu'il a payés. Ce certificat doit être délivré par le maire et non par les notaires, ce qui n'est prévu, par le décret du 21 août 1806, que pour le paiement des pensions de l'État². Ce certificat doit être sur papier timbré ; il rentre dans la caté-

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet des Hautes-Pyrénées, 21 octobre 1890, caisse de Tarbes.

2. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Somme, 21 avril 1887.

gorie des actes qui sont soumis à l'application des droits de timbre en vertu de l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII ; on ne saurait le faire bénéficier de la dérogation écrite dans la loi du 20 juillet 1886, en faveur des rentiers de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

§ 2. — DES RETENUES QUI PEUVENT ÊTRE OPÉRÉES
SUR LE PAIEMENT DES PENSIONS.

Nous n'avons pas à insister sur les raisons qui ont fait déclarer par les collectivités les pensions qu'elles doivent servir comme incessibles et insaisissables. Les règlements des caisses locales reproduisent la plupart du temps l'article 26 de la loi du 9 juin 1853, et prévoient à la règle ainsi établie des exceptions en faveur des créanciers privilégiés, que détermine cette même loi. En l'absence de règles de cette nature, prévues par le règlement de la caisse, les pensions départementales et communales pourraient être saisies, à moins que le juge compétent ne décide que la pension de retraite jouit d'un caractère alimentaire. Mais on s'est demandé si, le règlement d'une caisse ayant prévu l'insaisissabilité des pensions, et n'ayant pas prévu, en même temps, une exception pour débet envers l'État, on devait cependant appliquer l'article 26 de la loi de 1853, qui prévoit une exception à cette insaisissabilité en cas de débet envers l'État. L'affirmative semble prévaloir en raison de l'article 1011 de l'instruction générale sur la comptabilité publique du 20 juin 1859, qui déclare applicable aux cas

qui nous occupent, la restriction prévue par l'article 26 de la loi de 1853 en cas de débet envers l'État. C'est du moins une opinion que l'on a émise, mais nous ne voyons pas très bien en vertu de quel principe cette instruction pourrait faire échec à un règlement local.

CONCLUSION

- § 1^{er}. Des intérêts des employés. Inconvénients des différents systèmes et remèdes.
— § 2. Des intérêts de la collectivité. Inconvénients des différents systèmes. —
§ 3. Remèdes : 1^o utilisation des compagnies d'assurances ; 2^o utilisation des sociétés de secours mutuels ; 3^o organisation d'une caisse centrale ; 4^o autres placements des capitaux des caisses.
-

Nous nous proposons de rechercher rapidement dans notre conclusion si les intérêts des employés que l'on a voulu satisfaire le sont réellement ; si on a pu les satisfaire sans nuire à ceux de la collectivité ; enfin, s'il n'y a pas lieu, en présence des imperfections des combinaisons que nous avons étudiées et des dangers qui en résultent pour les collectivités, d'établir un système susceptible de les faire disparaître.

§ 1^{er}. — DES INTÉRÊTS DES EMPLOYÉS.

Nous examinerons, au sujet des intérêts de l'employé, deux questions : Ses droits sont-ils assez sérieux ? Ses droits sont-ils suffisamment assurés ? Avec le système ton-

tinier, le fonctionnaire jouit d'une pension dont la quotité est suffisante et beaucoup plus élevée qu'avec le système du livret individuel, puisque, dans le premier cas, cette pension est le résultat de la mutualité féconde, et que, dans le second, elle n'est que le résultat de l'épargne étroite et pénible; mais, en revanche, les intérêts des employés ou de leur famille sont toujours sauvegardés dans le système du livret individuel, tandis que dans le système tontinier, si une cause indépendante de leur volonté vient à les priver du droit à la pension, ces employés et leurs familles sont exposés, malgré les retenues versées sur le traitement, à rester sans ressources. Comme le dit M. Cahen¹, en parlant des instituteurs (et l'on peut faire les mêmes réflexions au sujet des employés départementaux et communaux qui sont tributaires de caisses de retraites à forme tontinière), « ceux qui sont frappés d'une incapacité absolue de travail ou qui meurent avant d'avoir atteint 45 ans n'ont droit à aucune pension pour eux-mêmes et pour leurs ayants droit. Il y a une éventualité pour laquelle l'association est nécessaire, et le malheur qui frappe quelques-uns serait moins lourd si les conséquences en étaient supportées par la masse. » « Que penserait-on de l'armateur, dit encore M. Cheysson, qui se bornerait à constituer une réserve pour amortir ses navires au bout de leur période de service sans songer au naufrage ? » C'est en effet le gros écueil du système tontinier de ne rien faire

1. *Les Pensions de retraites des instituteurs*, librairie Hachette, 1897.

pour ceux qui ne réunissent pas les conditions exigées par le règlement.

Il conviendrait, en conséquence, d'établir à côté de la caisse de retraites une association soit privée, c'est-à-dire établie par ceux-là même qui seraient appelés à en bénéficier, soit publique, c'est-à-dire organisée avec le concours de ses bénéficiaires éventuels et de la collectivité, qui réglerait alors elle-même l'emploi des fonds de cette sorte de caisse annexe.

Reconnaissons d'ailleurs que, lorsque le droit existe pour l'employé et lorsqu'il a été admis à le faire valoir, la sécurité de cet employé est absolue. Non seulement il jouit de la possibilité de recours contentieux pour en assurer l'exercice, mais encore, et alors que ce droit a été reconnu, même si la situation financière de la caisse dont il dépend, ne lui assure pas la satisfaction de ses droits, il est certain de ne rien perdre, grâce à la faculté pour l'autorité supérieure d'inscrire d'office au budget local le crédit nécessaire au paiement de pension.

§ 2. — DES INTÉRÊTS DE LA COLLECTIVITÉ.

En revanche, les dangers sont assez grands pour les collectivités qui organisent une caisse de retraites, et les charges, quel que soit le système adopté, sont toujours considérables; les dangers proviennent, quand il s'agit d'une organisation tontinière, soit de tables de mortalité mal établies, soit du défaut de sévérité du règlement, soit d'une diminution imprévue du taux de l'intérêt, seule

source de dangers au contraire pour les caisses d'épargne et de prévoyance. Par ces motifs, il est beaucoup plus difficile de savoir, pour une collectivité, quelle sera dans une même année la somme de ses sacrifices avec une organisation à forme tontinière qu'avec le système des livrets individuels. Mais, comme contre-partie à ces inconvénients, la caisse à forme tontinière, si elle a été établie sur des données rigoureusement exactes, est appelée à se suffire à elle-même et sans secours de la part de la collectivité quand elle aura acquis son capital nécessaire : avec le système du livret individuel, au contraire, la charge de la collectivité est permanente, et, chaque année, une nouvelle subvention doit être allouée par la collectivité pour venir augmenter le compte individuel de l'employé.

Les collectivités sont d'ailleurs protégées contre elles-mêmes de deux façons : soit par le pouvoir de contrôle qu'a exercé le Gouvernement sur toutes les collectivités organisant des caisses de retraites, et qu'il exerce encore quand il s'agit des caisses de retraites municipales, soit par la garde des fonds confiés à la Caisse des dépôts et consignations, et par l'emploi obligatoire de ces fonds en valeurs d'État. Il est vrai que ces garanties elles-mêmes, assurées aux collectivités, sont une cause d'accroissement de leurs charges, car le capital de leur caisse se forme avec une lenteur inévitable.

§ 3. — REMÈDES.

C'est en présence de ces inconvénients que l'on a cherché, sans les trouver, quelques remèdes à cette situation. On a proposé, par exemple, d'utiliser les compagnies d'assurances et de faire de la collectivité un intermédiaire généreux entre l'employé et une compagnie d'assurances. Cette idée a été entièrement écartée. On a considéré que cette combinaison n'offrirait pas les garanties des établissements placés sous la tutelle de l'État et gérés par la Caisse des dépôts et consignations¹. On peut d'ailleurs ajouter qu'il y aurait quelque étrangeté à obliger les employés à s'assurer à une caisse d'assurances déterminée, car il faudrait supposer que, si l'on adoptait ce système, la collectivité se réserverait le droit d'indiquer à l'employé la compagnie d'assurances qui devrait devenir la sienne. Ainsi, par suite de cette indication, la collectivité deviendrait, pour l'employé, moralement responsable de la perte possible des versements qu'il aurait dû effectuer à la compagnie. Comprendrait-on d'ailleurs que les collectivités se constituassent ainsi les protectrices indirectes de sociétés privées ?

Il ne nous paraît pas falloir se préoccuper davantage de l'idée que l'on a émise de supprimer les caisses de retraites pour faire purement et simplement participer les employés à des sociétés de secours mutuels. Il faut

1. Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Savoie, 16 décembre 1889.

drait, en effet, que cette participation fût obligatoire pour que l'on puisse considérer le service des pensions comme sérieusement organisé, et nous savons que cette obligation serait un principe contraire à ceux qui ont présidé à l'organisation des sociétés de secours mutuels, puisqu'il est de règle absolue, que la participation à une société de secours mutuels ne saurait être imposée sous aucun prétexte, et que chacun des membres participants doit conserver la liberté constante de se retirer à son gré de la société.

On a enfin songé, pour alléger les charges des collectivités, en même temps que pour augmenter la valeur des droits de leurs employés, à organiser une caisse centrale des retraites pour les employés communaux ou départementaux. Nous avons déjà parlé d'une tentative de création de caisse centrale pour les employés départementaux, faite au début du siècle, et nous savons ce qu'il en est advenu. A la vérité, il n'y a pas d'objection théorique à faire à cette idée, bien au contraire. On peut, en effet, considérer que la répartition des chances d'une organisation tontinière, constituée sur une base aussi large, serait beaucoup mieux établie, l'expérience ayant prouvé, en effet, que la prospérité d'une organisation tontinière varie en raison directe du nombre de ses participants. On pourrait ainsi accorder les mêmes droits aux employés avec des charges moins grandes, ou des droits supérieurs avec des charges égales. On éviterait, en outre, toute difficulté relative au passage d'un employé d'une administration locale dans une autre.

Mais les inconvénients d'ordre pratique seraient considé-

rables. Chaque collectivité ou mieux, le représentant autorisé de chaque collectivité, n'aurait pas la responsabilité directe de la bonne gestion financière de la caisse. Le représentant d'une collectivité serait ainsi plus facilement amené à admettre à la retraite des employés qui seraient susceptibles de rendre encore quelque service, soit que ces employés aient eux-mêmes demandé leur mise à la retraite, soit que, dans l'intérêt de l'avancement des employés qui sont restés en fonctions, on ait jugé bon de se priver prématurément des services de l'un d'eux, et, dans cette générosité excessive et mal comprise, on ne serait pas arrêté par la crainte d'atteindre un patrimoine qui ne serait pas personnel à la collectivité, mais qui serait commun à toutes les collectivités.

Il faut enfin songer qu'il y aurait quelque difficulté à fondre, à l'heure actuelle, des caisses de retraites dont le patrimoine est plus ou moins considérable suivant les cas. Faudrait-il donc admettre que chaque collectivité devrait apporter à la caisse centrale un patrimoine correspondant au nombre de ses employés ? Mais que ferait-on à l'égard de celles des collectivités qui se trouveraient dans l'impossibilité financière de fournir ce contingent ? En les y obligeant par une loi ou une convention, même consentie par elles, on restreindrait exagérément leur liberté d'action et leur responsabilité dans la gestion des finances locales.

Il y aurait enfin une dernière objection à faire à l'organisation d'une caisse centrale. De deux choses l'une, en effet : ou il faudrait que les droits soient les mêmes entre les employés, et alors on se heurterait à des intérêts respectables et l'on irait contre les nécessités économiques

de la vie de chacun, si différentes selon les localités, et l'on ne tiendrait plus compte dès lors des différences de traitement entre les localités; ou les droits des employés ne seraient pas égalisés, et alors les principes qui doivent gouverner toute caisse de retraites à forme tontinière manqueraient absolument de la fixité nécessaire; on ne pourrait songer à décider que les droits des employés d'une collectivité correspondraient aux versements effectués par cette collectivité à la caisse centrale; car celle-ci ne serait plus qu'une centralisation de comptabilités et perdrait le caractère avantageux d'une tontine générale.

Le remède à la situation actuelle ne nous paraît donc pas devoir être cherché dans l'organisation d'une caisse centrale qu'il serait si difficile d'établir; mais bien plutôt dans la recherche d'un placement plus avantageux des capitaux des caisses. On comprend certainement l'intérêt très louable qui a guidé le Gouvernement quand il a imposé aux collectivités l'achat de rentes sur l'État; ce n'est pas pour soutenir le taux de leur valeur, mais pour donner aux collectivités une sécurité absolue, également avantageuse pour les employés tributaires des caisses de retraites. Il existe cependant des valeurs qui seraient assez sûres pour permettre l'emploi des capitaux des caisses de retraite et dont l'intérêt serait supérieur. Il y aurait avantage à les utiliser pour les collectivités, puisque la formation du capital serait plus facile; pour les employés, puisque, avec un même capital appartenant à la caisse, la quotité de leur pension pourrait être accrue; il y aurait aussi intérêt pour le pays tout entier, puisque

l'on éviterait cette soustraction considérable de capitaux à l'activité économique.

Notre conclusion définitive est donc que la solution du problème serait dans la détermination d'un autre placement des capitaux des caisses de retraites.

VU :

Le Président,

Signé : H. BERTHÉLEMY.

VU PAR L'ASSESSEUR :

Signé : GÉRARDIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

Signé : GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

§ 1 ^{er} . — Du devoir et de l'intérêt qu'il y a pour tout employeur à organiser un service de retraites en faveur de ses employés. Position de la question qui nous occupera.	1
§ 2. — Historique de l'organisation du service des retraites des employés communaux et départementaux. — Art. 1 ^{er} . Pourquoi ces employés ne pouvaient recevoir pension sur les fonds du Trésor. — Art. 2. Tentative d'une création de caisse centrale pour les employés départementaux en 1821. Circulaire du ministre de l'intérieur du 5 juillet 1821 : ses effets. — Art. 3. Dates de la création des caisses de retraites communales	3
§ 3. — Pourquoi les systèmes de retraites ne sont pas plus nombreux : difficulté du problème à résoudre. Position de ce problème.	7
§ 4. — Principes généraux relatifs à la solution d'un problème de retraites. Nécessité de caisses spéciales. Dangers que fait courir leur absence.	8
§ 5. — Division du sujet : 1 ^o établissement d'une caisse ; 2 ^o organisation d'une caisse ; 3 ^o application et fonctionnement d'une caisse.	11

PREMIÈRE PARTIE

ÉTABLISSEMENT DE LA CAISSE

CHAPITRE PREMIER

CONFECTION DU RÈGLEMENT

§ 1 ^{er} . — Initiative de l'établissement. A qui elle doit appartenir . .	15
§ 2. — Confection proprement dite du règlement. — Art. 1 ^{er} . Confection d'un règlement de caisse départementale avant et après	

la loi de 1871. Procédure actuelle. — Art. 2. Confection d'un règlement de caisse communale. Autorité compétente pour approuver le règlement. En vertu de quel texte. Procédure actuelle. — Art. 3. De la modification du règlement. Distinction de la modification du règlement et de ce qui n'en est que l'application ou la codification. 16

CHAPITRE II

DES EFFETS IMMÉDIATS DE L'ORGANISATION AINSI ÉTABLIE

- § 1^{er}. — Des effets immédiats de l'organisation ainsi établie relativement à la caisse elle-même. — Art. 1^{er}. Ses trois caractères. — Art. 2. Conséquences de ces trois caractères. 27
- § 2. — Des effets immédiats de l'organisation ainsi établie relativement aux intéressés. — Art. 1^{er}. Nature du contrat qui lie un employé à l'administration dont il dépend. — Art. 2. Conséquence en cas de création d'une caisse et en cas de modification du règlement : droits et devoirs des collectivités. — Art. 3. Autres conséquences : renvoi. 30

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION ET RÈGLEMENT DES CAISSES

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU RÈGLEMENT. — DIVISION DE LA DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE II

RÈGLEMENT DES CAISSES DE RETRAITES A FORME TONTINIÈRE

Section I^{re}. — Généralités relatives aux caisses de retraites à forme tontinière.

Art. 1^{er}. Rapport de la tontine et d'une caisse de retraites à forme tontinière. Rapports de cette dernière institution avec une com-

pagnie d'assurances. — Art. 2. Conséquence de ces rapports avec une compagnie d'assurances quant à la détermination des charges de la caisse. Du choix d'une table de mortalité. De la répartition des chances. — Art. 3. Conséquences de ces rapports avec une compagnie d'assurances quant à la détermination des ressources de la caisse : du taux de l'intérêt.	47
---	----

Section II. — De la fixation de ceux qui participent aux bénéfices de la caisse.

§ 1 ^{er} . — Règles applicables à la fois aux départements et aux communes. — Art. 1 ^{er} . Extension du nombre des tributaires. Limites à leur détermination : 1 ^o en raison de l'observation des principes du droit public ; 2 ^o dans l'intérêt de ceux qui seraient les bénéficiaires ; 3 ^o dans l'intérêt de l'équilibre financier d'une caisse. — Art. 2. Forme de la désignation. Désignation en bloc. Désignation nominative. Désignation individuelle. Désignation des adjonctions de tributaires	51
§ 2. — Des tributaires des caisses départementales. Désignation générale. Cas spéciaux : directeurs des asiles d'aliénés. Gens de service des cours et tribunaux.	59
§ 3. — Des tributaires des caisses communales. Désignation générale. — Cas spéciaux : commissaires de police. Agents du service de l'octroi.	62

Section III. — Des conditions à l'obtention des droits à pension.

§ 1 ^{er} . — Généralités : nécessité des conditions. Leur nature. Leur détermination	68
§ 2. — De la condition d'âge : avantages de cette condition. Distinction de la condition d'âge et de la limite d'âge. Fixation de cet âge.	71
§ 3. — De la condition de durée de service. — Art. 1 ^{er} . Avantages de cette condition. — Art. 2. Fixation et calcul de la durée de service. — Art. 3. Nature du service : du service extérieur. Difficultés qu'occasionne le compte de ces services. Solution de ces difficultés. Autres difficultés relatives au calcul de la durée de service	73
§ 4. — De la condition qui consiste à ne pas se trouver dans un cas d'exclusion. Désignation de ces cas.	83
§ 5. — Des conditions pour pensions exceptionnelles. Principes généraux	84

Section IV. — De la quotité des pensions et du cumul.

- § 1^{er}. — De la quotité des pensions. — Art. 1^{er}. Généralités. — Art. 2. Bases généralement adoptées. — Art. 3. Difficultés d'application : avantages en nature, remises, gratifications. — Art. 4. De l'augmentation de la quotité des pensions. — Art. 5. Quotité des pensions exceptionnelles 86
- § 2. — Du cumul. Légitimité de son interdiction. Limite à cette interdiction. Détermination de cette interdiction 91

Section V. — Pension des veuves et des orphelins.

- § 1^{er}. — Pension des veuves. — Art. 1^{er}. Du droit de réversibilité. — Art. 2. Du droit propre. — Art. 3. Signalement d'une lacune importante. — Art. 4. Quotité. 93
- § 2. — Pension des orphelins : légitimité. Conditions. Quotité . . . 98

Section VI. — Système financier d'une caisse de retraites à forme tontinière.

- § 1^{er}. — Principes relatifs du régime financier d'une caisse de retraites à forme tontinière. — Art. 1^{er}. Du but que l'on doit poursuivre. — Art. 2. Éléments dont il faut tenir compte. Table de mortalité. — Art. 3. De l'époque à laquelle on doit se placer pour connaître les charges de la caisse. — Art. 4. Calcul de ces charges. — Art. 5. Du capital nécessaire. — Art. 6. Utilisation de la caisse. Utilisation immédiate. Utilisation immédiate et limitée. Utilisation ajournée, une objection, réponse. — Art. 6. Erreurs dans les calculs. Leurs causes. 99
- § 2. — Des retenues. — Art. 1^{er}. Leur légitimité et leur nature. Conséquences de leur nature. — Art. 2. Objets sur lesquels elles portent et quotité : retenue sur tout traitement ; retenue du premier douzième. Autres retenues. — Art. 3. Versement des retenues. — Art. 4. Remboursement des retenues 114
- § 3. — Des subventions. — Art. 1^{er}. Leur nature. — Art. 2. Leur modalité : calcul, quotité, durée 129
- § 4. — Des ressources accessoires. — Art. 1^{er}. Participation des services intéressés. — Art. 2. Retenues sur sommes dues à des soumissionnaires de travaux ou de fournitures. — Art. 3. Dons et legs 135

Section VII. — Appréciation du système de caisses de retraites à forme tontinière.

- Art. 1^{er}. — Ses inconvénients pour l'employé. — Art. 2. Ses inconvénients pour la collectivité. 140

CHAPITRE III

RÈGLEMENT D'UN SYSTÈME DE RETRAITES A LIVRETS INDIVIDUELS

Généralités sur le système des livrets individuels. Définition et modalités de ce système	145
---	-----

CHAPITRE IV

CAISSE D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

§ 1 ^{er} . — De ceux qui peuvent participer à la caisse	148
§ 2. — Des ressources des caisses d'épargne et de prévoyance. — Art. 1 ^{er} . De la retenue. — Art. 2. De la subvention : de ses modalités. — Art. 3. Des autres ressources. — Art. 4. Des subventions indirectes : bonification. Ses avantages et ses inconvénients	149
§ 3. — Condition à l'obtention des droits. Principes généraux. De la division des comptes. De l'acquisition de chacun des comptes.	155
§ 4. — Des droits. — Art. 1 ^{er} . Remise du capital. — Art. 2. Remise d'une rente perpétuelle : de son transfert. Moyen d'en empêcher la vente. — Art. 3. Remise d'une rente viagère. Avantages et inconvénients. Calcul. — Art. 4. Modalités diverses des droits. — Art. 5. Quotité générale des droits	160
§ 5. — De la constitution d'un fonds de réserve : dans l'intérêt de l'employé. Dans l'intérêt de la collectivité. Constitution de l'actif du fonds de réserve	168
§ 6. — Appréciation de ce système. — Art. 1 ^{er} . Relativement à l'employé. — Art. 2. Relativement à la collectivité.	169

CHAPITRE V

DE LA PARTICIPATION A LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES
POUR LA VIEILLESSE

§ 1 ^{er} . — Généralités. — Art. 1 ^{er} . Avantages de ce système. — Art. 2. Fonctionnement normal de la Caisse nationale des retraites	174
---	-----

- § 2. — Utilisation de certaines dispositions spéciales des statuts de la Caisse nationale des retraites. — Art. 1^{er}. Formation du livret : versement de la subvention. Limite du versement annuel : inconvénient. — Art. 2. Conditions d'acquisition du livret. . . . 176
- § 3. — De l'utilisation d'un fonds de réserve. — Art. 1^{er}. Quotité de la rente viagère. Sa modicité. — Art. 2. Moyens de remédier à cette modicité 180

CHAPITRE VI

D'UN SYSTÈME MIXTE

- Exposé de ce système. Ses inconvénients. Défauts de cette combinaison 184

CHAPITRE VII

TRANSFORMATION D'UNE CAISSE D'UN SYSTÈME EN UNE CAISSE D'UN AUTRE SYSTÈME

- Section I^{re}. — Principes généraux relatifs à la transformation d'une caisse 187*

Section II. — Transformation d'une caisse de retraites à forme tontinière en une caisse d'épargne et de prévoyance.

- Art. 1^{er}. De la transformation immédiate. — Art. 2. De la transformation par voie d'extinction. — Art. 3. Moyen mixte : calcul du temps nécessaire. Calcul des charges. Des ressources applicables. Emploi du capital disponible de la caisse liquidée. . . 190

Section III. — Transformation d'une caisse d'épargne et de prévoyance en une caisse de retraites à forme tontinière.

- Art. 1^{er}. Transformation immédiate. — Art. 2. Transformation par voie d'extinction : ses avantages. Transformation mixte. . . . 198

TROISIÈME PARTIE

APPLICATION ET FONCTIONNEMENT DES CAISSES DE RETRAITES

CHAPITRE PREMIER

DE LA GESTION DES FONDS

- Art. 1^{er}. Nécessité de règles spéciales. Examen de ces règles spéciales. Leur application aux caisses départementales de retraites. Inconvénients des achats de rentes. — Art. 2. Rapports financiers des caisses locales sur la Caisse des dépôts et consignations. De la vente des rentes. 203

CHAPITRE II

LIQUIDATION DES PENSIONS

Section I^{re}. — Procédure de la liquidation.

- § 1^{er}. — De l'admission à la retraite. — Art. 1^{er}. Définition. — Art. 2. Autorité compétente pour prendre la décision. — Art. 3. Effets de cette décision 212
- § 2. — De la liquidation proprement dite. — Art. 1^{er}. Qui peut la provoquer. — Art. 2. Délai. Point de départ du délai. — Art. 3. Autorité compétente pour liquider une pension : 1^o départementale ; 2^o communale. — Art. 4. De l'examen du règlement et des faits par l'autorité compétente. — Art. 5. Forme de la décision 216

Section II. — Recours contre la décision de liquidation.

- Art. 1^{er}. De la revision. — Art. 2. Du recours hiérarchique. — Art. 3. Du recours contentieux. Conditions du recours contentieux. Du cas où le conseil général a statué lui-même sur la liquidation. — Art. 4. De la juridiction compétente. — Art. 5. De ceux qui peuvent recourir. — Art. 6. De la condamnation aux dépens. — Art. 7. De l'inscription d'office de la pension sur le budget local. 225

CHAPITRE III

DU PAIEMENT DES PENSIONS

- § 1^{er}. — Du lieu où peuvent être payées les pensions, et des formalités du paiement. 238
- § 2. — Des retenues qui peuvent être opérées sur le paiement de pensions : incessibilité et insaisissabilité des pensions. 240
-

CONCLUSION

- § 1^{er}. — Des intérêts des employés. Inconvénients des différents systèmes et remèdes 242
- § 2. — Des intérêts de la collectivité. Inconvénients des différents systèmes 244
- § 3. — Remèdes : 1^o utilisation des compagnies d'assurances ; 2^o utilisation des sociétés de secours mutuels ; 3^o organisation d'une caisse centrale ; 4^o autres placements des capitaux des caisses. 246
-

